

L'assegno unico e universale per i figli: una novità italiana e il contesto europeo

a cura di

Alessandro Rosina



ISBN 978-88-32003-05-5

Realizzazione grafica a cura di
the freak studio

L'assegno unico e universale per i figli: una novità italiana e il contesto europeo

a cura di

Alessandro Rosina

Associazione Neodemos 2021

INDICE

Alessandro Rosina	
INTRODUZIONE.....	p 6

I – Funzioni, caratteristiche e questioni aperte

Chiara Saraceno	
L’assegno per i figli nella giungla del welfare	p 10

Giulia Bovini, Fabrizio Colonna	
Quanto costa un figlio?	p 14

Nicola Curci, Marco Savegnago	
Quanta progressività per l’assegno unico e universale per i figli?	
Alcune simulazioni.....	p 19

II - Cosa prevedono gli altri paesi europei

Anna Cristina d’Addio	
Finalità e tipologia degli assegni familiari:	
il caso del Portogallo.....	p 26

Diego Ramiro Fariñas	
Family policies in one of the lowest-low and latest-late fertility	
countries: Spain.....	p 32

Paolo Brunori, Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli, Nicola Sciclone
**Una riforma fiscale ispirata alla Francia per incentivare la natalità
in Italia?** p 40

Agnese Vitali
**Le misure economiche di sostegno alle famiglie
con figli nel Regno Unito**..... p 45

Francesca Luppi
The Swedish allowances and benefits for families with children..... p 49

Edith Pichler
La politica per le famiglie in Germania..... p 54

Zuzanna Brzozowska, Tomáš Sobotka
**Family benefits in Poland and other Central European countries:
a cornerstone of new pronatalism?**..... p 58

Massimo Livi Bacci
I bambini di Putin..... p 63

INTRODUZIONE

Una vera rivoluzione per le politiche familiari italiane?

ALESSANDRO ROSINA¹

LA NECESSITÀ DI UNA NUOVA STAGIONE DI POLITICHE FAMILIARI

L'Italia è stata a lungo un paese caratterizzato da politiche familiari deboli, frammentate e disomogenee. Quindi anche poco in grado di dare adeguato sostegno alle responsabilità familiari e contrastare la denatalità. Il nostro paese continua, in particolare, a presentare uno dei divari più ampi in Europa tra numero di figli desiderato e realizzato. Tale divario, da un lato, alimenta squilibri demografici sempre più difficili da gestire, d'altro lato, rappresenta anche lo spazio strategico in cui maggiormente le politiche sono chiamate a dimostrare la loro qualità ed efficacia.

All'interno dell'ampio sistema degli strumenti a favore delle responsabilità familiari, sia il Family Act che alcuni impegni contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) possono essere considerati novità importanti che vanno nella direzione giusta. Ci riferiamo, in particolare, alle risorse previste per portare la copertura dei servizi per l'infanzia a convergere verso la media europea e all'Assegno unico e universale per i figli (AUU, il cui obiettivo, secondo la legge delega è di “**riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico**”.

Mettere al centro il bambino, indipendentemente dalle caratteristiche dei genitori, è il principio che sta alla base dell'AUU, che però può essere fortemente rimesso in discussione da come verrà implementato.

La forma assunta da molti paesi che prevedono una misura di questo tipo è molto varia. Come mostrano le ricerche sul tema, per essere uno strumento di politica familiare in senso proprio - ovvero non solo di contrasto alla povertà ma di efficace sostegno a scelte e responsabilità familiari - sono importanti alcune condizioni: l'assegno non deve essere

¹ Università Cattolica di Milano

occasionale ma strutturale e continuo nel tempo; non rivolto solo ad alcune categorie ma universale; percepito come un aiuto non simbolico anche dal ceto medio; chiaro e semplice da ottenere; oltre che inserito in modo integrato e coerente nel più ampio sistema di politiche familiari (servizi, congedi, ecc.) e a favore delle nuove generazioni.

LA NOVITÀ DELL'ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE PER I FIGLI

Il disegno di legge che contiene l'AUU, dopo un lungo iter, ha ottenuto il 30 marzo 2021 il definitivo via libera dal Senato senza nessun voto contrario. La complessità del passaggio ad un nuovo sistema fiscale ha portato il Governo a rinviare al primo gennaio 2022 l'avvio a regime, prevedendo però una misura-ponte entrata in vigore il primo luglio 2021 (DL 8 giugno 2021, n. 79; Legge 30 luglio 2021, n. 112). Questa versione temporanea dell'assegno cesserà, quindi, il 31 dicembre 2021 ma di fatto mette le basi di come sarà l'AUU nella sua forma finale.

Dal punto di vista delle risorse sono resi disponibili tre miliardi aggiuntivi (che diventeranno sei a regime). In questa prima fase l'operazione principale è stata l'estensione alle categorie sinora escluse dall'assegno al nucleo familiare (chi ha genitori con lavoro autonomo, liberi professionisti, disoccupati, quantificabili nel complesso in 1,8 milioni di famiglie).

Nelle versioni adottate nei vari paesi si va da un importo che ha stesso ammontare per tutti i bambini, a un assegno fortemente legato al reddito della famiglia (formato da una bassa componente di base che va universalmente a tutti, a cui si aggiunge una incisiva componente variabile). Questo secondo caso si configura più come strumento di contrasto alla povertà che di politica familiare in senso proprio. La misura-ponte entrata in vigore il primo luglio risulta fortemente progressiva (il massimo è 167,5 euro per bambini minori in famiglie con Isee inferiore o uguale a 7 mila, ma si scende a 83,8 euro mensili per famiglie con Isee di 15 mila e a 30 euro per Isee di 40 mila, per poi annullarsi oltre 50 mila). L'aumento della povertà seguito alla pandemia ha fatto aumentare l'attenzione verso le famiglie più in difficoltà. Se questo strumento viene orientato prevalentemente su tale versante rischia, però, di lasciare debole l'azione a sostegno della natalità (che ha bisogno di un insieme integrato di misure percepite come rilevanti anche dal ceto medio).

I CONTENUTI DELL'EBOOK

Il volume è articolato in due sezioni la prima presenta contributi che approfondiscono caratteristiche, limiti e potenzialità dell'assegno unico e universale per i figli nel quadro delle politiche familiari italiane, nella seconda sono raccolti interventi che descrivono quanto si è fatto e si sta facendo nei paesi europei che hanno adottato misure analoghe (in particolare in Portogallo, Spagna, Francia, Regno Unito, Svezia, Germania, Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Russia). Tali esperienze mostrano, da un lato, che attraverso un sostegno economico adeguato è possibile dare un impulso immediato sulla natalità, ma anche, d'altro lato, che solo se nel contempo si rafforza il sistema dei servizi (in particolare per l'infanzia) la ripresa diventa poi solida nel tempo.

I

Funzioni, caratteristiche e questioni aperte

L'assegno unico per i figli nella giungla del welfare

CHIARA SARACENO¹

UNA MISURA GENERALIZZATA E CONSOLIDATA

I trasferimenti monetari diretti (assegni) o indiretti (detrazioni fiscali) legati alla presenza di figli costituiscono uno, non l'unico, dei modi con cui la collettività contribuisce ad aiutare i genitori a sostenere il costo di crescere i figli, implicitamente riconoscendo che la scelta di avere figli è meritevole di attenzione perché ha anche conseguenze sociali. Costituiscono storicamente uno dei pilastri delle politiche per le famiglie e uno dei più diffusi nel mondo. Secondo un recente rapporto ODI/Unicef (2020), su 180 paesi per cui esistono dati, 108 hanno un qualche tipo di assegno periodico per i figli incardinato nella legislazione nazionale. Il sostegno al costo dei figli come responsabilità pubblica, non solo familiare, ha una tradizione più consolidata, ancorché disomogenea, nei paesi con un welfare state più strutturato e consolidato, in molti paesi in via di sviluppo costituisce l'embrione del welfare state stesso. È il caso dei diversi programmi diretti alle famiglie povere con figli minorenni in molti paesi dell'America Latina e in qualche paese dell'Africa, ove attorno a trasferimenti diretti si costruisce anche un welfare minimo per le bambine/i e adolescenti, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla scuola e ai servizi sanitari, che in quei paesi spesso non sono, di principio o di fatto, accessibili su base universale.

UNA MISURA ETEROGENEA NEGLI OBIETTIVI E NEL DISEGNO

Se una qualche misura di responsabilità pubblica per le spese che si sostengono per crescere un figlio è relativamente diffusa, sia gli obiettivi esplicitamente perseguiti, sia le forme che assume questo sostegno variano molto, anche all'interno dei paesi sviluppati e della stessa Europa. Tra gli obiettivi principali vi è sicuramente il contrasto alla povertà cui sono più esposte le famiglie con figli rispetto a quelle senza figli, a motivo sia del maggior costo provocato da un aumento della numerosità della famiglia, a parità di

¹ Università di Torino

reddito, sia la riduzione della disponibilità al lavoro remunerato da parte (solitamente) della madre a causa delle necessità di cura e dell'aumento del lavoro domestico necessario. Un altro obiettivo ricorrente, in combinazione con o indipendentemente dal primo, è il sostegno alla natalità, tramite la riduzione del costo di mantenimento dei figli. Un terzo obiettivo è la riduzione delle disuguaglianze tra famiglie con e senza figli, a parità di reddito. La diversa forma che prendono gli assegni per i figli nei vari paesi dipende in parte anche dalle differenze negli obiettivi. Nei paesi dove prevale quello del contrasto alla povertà i trasferimenti diretti sono di solito legati ad una prova dei mezzi e non riguardano tutti, come in Spagna. Portogallo, gli Stati Uniti, oltre a diversi paesi dell'America Latina. Nei paesi in cui prevale l'orientamento pro-natalista i trasferimenti, che possono o meno essere legati ad una prova dei mezzi, di solito partono dal secondo figlio, come in Francia e Polonia. Nei paesi in cui prevale l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze tra chi ha e chi non ha figli, di solito i trasferimenti sono universalistici sia per i destinatari, sia per l'importo. Va ricordato che legare vuoi l'accesso, vuoi l'importo, al reddito familiare, mentre ha una sicura efficacia redistributiva immediata, ha anche un effetto di scoraggiamento sull'aumento di reddito, quindi anche e soprattutto sull'aumento del numero dei lavoratori in famiglia. Ciò è in contrasto con il sostegno alla fecondità, nelle società sviluppate almeno, dove esistono evidenze empiriche consistenti che indicano nel sostegno all'occupazione delle donne e in particolare delle madri tramite anche politiche di conciliazione la modalità più efficace dal punto di vista della fecondità (ed anche della stessa povertà). Accanto agli assegni periodici, inoltre, ve ne possono essere altri una tantum, o legati a determinati eventi (nascita, entrata nella scuola, ad esempio). E gli assegni periodici possono essere integrati in particolari circostanze, quali la disabilità o la povertà.

Accanto a queste differenze ve ne sono altre che complicano ulteriormente il quadro comparativo e la valutazione della generosità del sostegno disponibile. Una riguarda la presenza o meno di una dimensione categoriale, ovvero se l'assegno sia riservato solo a determinate categorie lavorative (dei genitori, ovviamente) e/o la sua generosità vari in base alla categoria di appartenenza. Un'altra riguarda l'età massima dei figli che dà diritto all'assegno, che può variare dai tre anni ad oltre i 20.

Secondo i dati del rapporto ODI/Unicef su richiamato, solo 23 paesi, per lo più Europei (ad esempio Austria, Estonia, Finlandia e Germania), hanno un assegno periodico universale finanziato dalle tasse, 40 hanno un assegno legato a condizioni di reddito, in altri 14 l'assegno è basato su

una combinazione di finanziamento contributivo e assistenziale, mentre in altri 31 l'assegno è solo di tipo contributivo. È il caso dell'attuale assegno al nucleo familiare italiano, che in aggiunta è anche categoriale e legato al livello di reddito, mentre l'assegno unico a regime dovrebbe essere universale quanto ai destinatari, ma fortemente selettivo riguardo all'importo.

L'IMPORTANZA DELL'INTERAZIONE CON IL SISTEMA FISCALE

Un altro importante elemento da tener presente è l'interazione degli assegni periodici con il sistema fiscale. Mentre in alcuni paesi (ad esempio in Svezia), infatti, vi sono solo trasferimenti diretti, e in altri (in Germania ad esempio), i trasferimenti diretti sono in alternativa alle detrazioni fiscali per i figli, in altri ancora (ad esempio Australia, Nuova Zelanda e USA) vi sono solo le detrazioni fiscali, mentre in alcuni (ad esempio in Francia e in Italia fino all'entrata a regime dell'assegno unico) trasferimenti diretti e indiretti tramite il sistema di tassazione si combinano. Secondo Daly e Ferragina (2018), inoltre, nei paesi OCSE negli ultimi anni c'è stato un progressivo spostamento – almeno in termini di valore economico – dai trasferimenti diretti a quelli indiretti, con l'esito di una accentuazione delle diseguaglianze, soprattutto laddove l'eventuale incapacità non è compensata da un'imposta negativa. Da questo punto di vista, l'introduzione dell'assegno unico in Italia, assorbendo le detrazioni fiscali per i figli minorenni, rappresenta un fenomeno in controtendenza.

CIÒ CHE CONTA È IL PACCHETTO DI SOSTEGNI E LA SUA COMPOSIZIONE

Data questa complessa eterogeneità nella composizione del pacchetto di trasferimenti monetari diretti e indiretti per sostenere il costo dei figli, è difficile valutarne comparativamente la generosità. Questa, infatti, dipende dal funzionamento complessivo del pacchetto e da quali tipi di famiglie ne beneficino di più, per disegno o per conseguenza imprevista dell'interazione tra le diverse componenti del pacchetto. Secondo i dati OCSE più recenti (OECD 2021), nella maggioranza dei paesi che ne fanno parte le famiglie monogenitore ricevono un sostegno maggiore delle famiglie con due genitori. In media il primo tipo di famiglie riceve trasferimenti per i figli pari a poco meno il 14% di uno salario medio full time, a fronte del 5% medio nel caso di una famiglia con due genitori, pur rimanendo complessivamente più povere.

Va, per altro, rammentato che i trasferimenti monetari legati alla presenza di figli non si esauriscono negli assegni specifici e nelle detrazioni

fiscali per i figli a carico. Altri trasferimenti, sempre monetari, riguardano le indennità legate ai congedi di maternità, paternità e genitoriali, mentre l'offerta di servizi per la prima infanzia, la scuola, la sanità, gratuiti, o a prezzi calmierati, costituisce una forma di trasferimenti *in kind* il cui insieme definisce il grado di sostegno economico che un paese offre a chi ha figli e ai figli stessi nel loro processo di crescita. Uno studio recente che ha tentato di stimare quanto l'insieme di questi sostegni compensi il costo di un figlio in sei paesi europei, tra cui l'Italia (Penne ed altri, 2020), ha rilevato come vari dallo 0 al 60%, ma con grandissime variazioni a seconda del tipo di famiglia considerata. Inoltre, nonostante in generale il sostegno sia maggiore nei confronti delle famiglie a più basso reddito, queste continuano ad avere una grande differenza di reddito rispetto a quelle simili, ma senza figli. In molti casi il loro reddito rimane inadeguato.

Quanto all'impatto sulla fecondità dei trasferimenti diretti, secondo Bradshaw (2014), uno dei più importanti studiosi dei trasferimenti per i figli, i dati disponibili non sono sufficienti a valutarlo, anche se ci sono segnali che i sistemi più universalistici danno anche i risultati migliori sia in termini di contrasto alla povertà sia di sostegno alla fecondità. Ciò tuttavia può dipendere non tanto dagli assegni e dalla loro generosità, quanto dal loro far parte di un pacchetto in cui ha un peso rilevante il sostegno all'occupazione delle madri, tramite congedi per remunerati e servizi per la prima infanzia accessibili (cfr. anche McDonald 2006).

In altri termini, è importante non solo avere chiari gli obiettivi per cui si istituisce un assegno periodico per i figli, e disegnarlo in modo coerente ma anche avere chiaro il complesso sistema di sostegni e disincentivi in cui esso si inserisce.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ODI/Unicef (2020), *Universal child benefits. Policy issues and options*, London: Overseas Development Institute and New York: UNICEF.

Daly, M. e E. Ferragina (2018), *Family Policy in High-Income Countries: Five Decades of Development*, "Journal of European Social Policy", 28(3), 255–70.

OECD (2021) PF1.3. **Family cash benefits**

Penne, T., T. Hufkens, T. Goedemé, B. Storms (2020), *To what extent do welfare states compensate for the cost of children? The joint impact of taxes, benefits and public goods and services*, "Journal of European Social Policy", Vol. 30(1), pp. 79–94.

Mc Donald, Peter (2006), *Low fertility and the state. The efficacy of policy*, "Population Review", 32,3, 485-510.

Quanto costa un figlio?¹

DI GIULIA BOVINI E FABRIZIO COLONNA²

Secondo gli ultimi dati dell'Istat relativi al 2020 il 7,7 per cento delle famiglie italiane versa in condizioni di povertà assoluta³: l'incidenza risulta più contenuta per i single in età da lavoro (6,6 per cento) e per le coppie con un figlio minorenni (7,2 per cento) ma raggiunge il 19,1 per cento per quelle con tre o più figli. La povertà risulta inoltre nettamente più diffusa nel Mezzogiorno (9,4 per cento) rispetto al Nord (7,6 per cento) e al Centro (5,4 per cento). Secondo la letteratura economica⁴, tali divari riflettono, oltre alla minore partecipazione al mercato del lavoro delle madri, anche la struttura dei trasferimenti fiscali per i figli a carico vigenti prima dell'introduzione, a partire dal luglio 2021, del nuovo assegno familiare. I precedenti assegni per il nucleo familiare erano rivolti esclusivamente ai dipendenti; le detrazioni per figli a carico penalizzavano di fatto i redditi medio-bassi, più diffusi nelle regioni meridionali, per i quali l'imposta risultava inferiore alla detrazione di cui avrebbero potuto beneficiare (cosiddetta "incapienza"). Il nuovo assegno familiare dovrebbe ovviare almeno in parte a queste carenze, estendendosi anche agli incapienti, ai lavoratori autonomi e ai non occupati: sarà interessante tra qualche anno verificare questa ipotesi.

L'obiettivo di questa breve nota è invece quello di fornire una stima dei costi sostenuti per i figli minorenni, valutandone anche l'eterogeneità per le diverse tipologie familiari. I risultati sono elaborati sulla base dell'*Indagine sulle spese delle famiglie*, condotta da Istat con cadenza annuale, che rileva i comportamenti di spesa di un campione rappresentativo di famiglie italiane⁵.

1 Le opinioni espresse e le conclusioni sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità della Banca d'Italia o dell'Eurosistema

2 Banca d'Italia.

3 Secondo la definizione di Istat, è in condizione di povertà assoluta una famiglia con una spesa per consumi inferiore o uguale al valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale.

4 Colonna, Fabrizio, e Stefania Marcassa. (2015). "Taxation and female labor supply in Italy." *IZA Journal of Labor Policy* 4.1.

5 Le singole voci di spesa sono raggruppabili in 12 macro-categorie: alimenti e bevande analcoliche; bevande alcoliche e tabacchi; abbigliamento e calzature; abitazione, acqua, elettricità, gas e altri combustibili; mobili, articoli e servizi per la casa; servizi sanitari e spese per la salute; trasporti;

Una prima metodologia, molto diffusa nella letteratura economica⁶, mira a calcolare sulla base di indagini campionarie i consumi diretti delle famiglie per sostenere un figlio. La procedura è immediata per quelle voci che fanno riferimento a spese specifiche per i bambini e i ragazzi: alimenti e bevande per neonati, abbigliamento e scarpe per bambini e ragazzi, servizi di baby-sitter, trasporto scolastico (scuolabus), giochi, libri scolastici e gite scolastiche, asili nido e istruzione, mense scolastiche, altri articoli per l'infanzia. La maggior parte dei consumi familiari viene però rilevato per l'intero nucleo: è necessario quindi imputarne una quota ai figli. I consumi alimentari diversi da quelli specifici per neonati, che rappresentano circa un quinto di quelli totali della famiglia, sono pertanto attribuiti ai singoli membri del nucleo in proporzione ai fabbisogni calorici⁷. Le spese per la salute sono state ripartite sulla base di quelle nazionali per farmaci per genere e fascia di età, riportate dall'AIFA⁸. I costi relativi alla prima casa (affitti reali o imputati, bollette, arredamento, manutenzioni o riparazioni) sono suddivisi ipotizzando che la presenza di minori renda necessario avere almeno una camera da letto aggiuntiva: si moltiplica quindi la spesa complessiva per metro quadro per il numero minimo di metri quadri che la legge prescrive per una (9 metri quadri) o due (14 metri quadri) persone⁹. Per quanto riguarda le altre voci che includono, oltre ai trasporti, l'acquisto di beni e servizi "non essenziali" (cultura e tempo libero, attività ricettive e di ristorazione), l'attribuzione avviene su base pro-capite. Infine, si assume che alcune tipologie di spese (abbigliamento e scarpe per adulti, alcolici e tabacchi, godimento e manutenzione delle seconde o ulteriori abitazioni) non siano attribuibili ai componenti minori del nucleo. Tutte le stati-

comunicazioni; ricreazione, spettacoli e cultura; istruzione; servizi ricettivi e di ristorazione; altri beni e servizi. Ognuna di esse è poi composta di diverse sotto-voci.

6 Per una discussione sulle metodologie usate nella letteratura economica si veda, ad esempio, Le-tablier, Marie-Thérèse, et al. (2009). *"The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review."*

7 Separatamente per genere e fascia di età, il fabbisogno calorico è calcolato sulla base dei livelli di assunzione di riferimento (LARN) della Società Italiana di Nutrizione umana. Per le donne si utilizza la media del fabbisogno calorico per quelle alte 160cm e per quelle alte 170 cm, con un livello di attività fisica moderato. Per gli uomini si utilizza la media del fabbisogno calorico per quelli alti 170 cm e per quelli alti 180 cm, con un livello di attività fisica moderato.

8 L'informazione, relativa alle prescrizioni farmaceutiche a carico del SSN, è tratta dall'edizione 2109 del rapporto sull'uso dei farmaci in Italia prodotto dall'AIFA.

9 DL del 5 luglio 1975. Si è quindi ipotizzato che per le famiglie con un figlio la superficie aggiuntiva richiesta sia pari a 9 metri quadri, per quelle con due figli sia pari a 14 metri quadri, per quelle con tre figli sia pari a 23 metri quadri, e così via.

stiche fanno riferimento, per esigenze di rappresentatività del campione, alle famiglie composte da due genitori e figli minorenni¹⁰.

Tavola 1: Consumi diretti

Spesa mensile per figlio minorenne	Italia	Nord	Centro	Sud e Isole	Famiglie non povere	Famiglie povere (3)
totale	645	714	707	512	688	198
<i>Per tipo di bene o servizio</i>						
alimentari e bevande	137	136	144	135	145	63
scarpe e abbigliamento	53	50	52	58	57	12
asilo nido, istruzione e baby-sitter (1)	47	60	52	25	50	12
salute	16	17	16	13	17	4
casa e comunicazioni	101	111	118	78	105	64
trasporti	110	125	120	85	119	18
cultura, tempo libero, servizi ricettivi e di ristorazione	112	135	131	67	122	9
altro (2)	69	79	75	51	74	16
<i>Per metodologia di imputazione</i>						
spese specifiche	127	141	129	107	137	29
spese comuni (quota attribuita al figlio)	518	573	579	407	551	168

Nota: elaborazione degli autori su dati dell'Indagine sulle spese delle famiglie, Istat, 2019. (1) Nelle spese relative all'asilo nido e all'istruzione si sono incluse anche quelle per i trasporti scolastici (scuolabus), i libri e le gite scolastiche, le mense scolastiche. Le spese "specifiche" sono quelle destinate specificatamente ai bambini e ragazzi, e sono elencate nel testo. Le spese "comuni" sono rilevate per l'intera famiglia e si stima la parte attribuibile ai figli sulla base delle metodologie descritte nel testo. – (2) La categoria "altro" contiene beni e servizi diversi, tra i quali: prodotti per l'igiene personale e la cura della persona; orologi, gioielli e accessori; assicurazioni; servizi dei liberi professionisti. – (3) Sono definite povere assolute le famiglie con una spesa per consumi inferiore o uguale al valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale.

Secondo queste stime le famiglie spendono mediamente 645 euro al mese per ciascun figlio (tavola 1). Al Sud l'importo risulta di circa 200 euro inferiore rispetto al Centro-Nord, riflettendo soprattutto il diverso potere d'acquisto nelle macro-aree¹¹. Il divario si concentra nelle spese per la casa a causa del diverso costo delle abitazioni¹², e per oltre la metà nei consumi non essenziali

10 Si escludono dall'analisi i nuclei nei quali sono presenti anche figli maggiorenni.

11 La spesa per figlio al Sud risulta pari a circa il 70 per cento di quella del Nord. La soglia di povertà definita dall'ISTAT, unica fonte ufficiale per misurare la Parità di Potere d'Acquisto della spesa, è nel Mezzogiorno inferiore del 20 per cento circa rispetto al Centro e del 24 rispetto al Nord.

12 In tutte le regioni del Mezzogiorno le abitazioni hanno prezzi (per mq e dimensione) nettamente inferiori alla media nazionale, addirittura del 30 per cento in Puglia, del 40 per cento in Sardegna

imputati con la metodologia pro-capite (tempo libero, spese varie).

Come già ampiamente discusso dalla letteratura economica, le stime dirette basate sui consumi effettivi sostenuti dalle famiglie soffrono di diverse problematiche che potrebbero portare a sovrastimare o sottostimare il costo di un figlio. Da una parte la procedura di imputazione dei consumi non specifici non riflette necessariamente la quota realmente attribuibile ai diversi individui: in particolare, la metodologia pro-capite, ignorando possibili economie di scala, potrebbe sovrastimare il costo addizionale che una famiglia deve sostenere per ogni figlio. Dall'altra i genitori meno abbienti potrebbero dover comprimere le proprie spese per sostenere quelle della prole: in questo caso il costo dei figli risulterebbe sottostimato. Tale rischio appare evidente restringendo il campione alle sole famiglie in condizione di povertà assoluta, per le quali il costo mensile di un figlio scende a meno di 200 euro.

Sulla scia dei lavori pionieristici di Engel¹³, sono state quindi perfezionate nuove metodologie per stimare il reddito addizionale che permetterebbe a una famiglia di sostenere le spese per un figlio mantenendo inalterato il proprio benessere. La differenza tra le stime dirette e quelle *à la Engel* misura pertanto di quanto debbano ridursi i consumi degli altri membri della famiglia in presenza di un figlio minorenni. I risultati sono illustrati nella Tavola 2. La stima *à la Engel* risulta di poco superiore a quella diretta, attestandosi sui 720 euro mensili. Differenze più ampie emergono invece per le famiglie povere per le quali la stima aumenta di 2,5 volte, avvicinandosi alla media complessiva.

Tavola 2: Metodo Engel (1)

Spesa mensile per figlio minorenne	Italia	Nord	Centro	Sud e Isole	Famiglie non povere	Famiglie povere
totale	717	810	821	571	763	510

Nota: elaborazione degli autori su dati *dell'Indagine sulle spese delle famiglie*, Istat, 2019. (1) La metodologia di Engel utilizza la quota di spese complessive destinate al cibo come indicatore del benessere familiare. Le stime tengono conto di diverse caratteristiche familiari (cittadinanza, età e titolo di studio del capofamiglia, numero di membri occupati, regione e grado di urbanizzazione del comune di residenza). Stime che utilizzano altri indicatori per il benessere familiare comuni in letteratura (ad es. il consumo pro-capite di alcolici proposto da Rothbart¹⁴) producono risultati simili.

e del 50 per cento in Calabria. Si veda: Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle entrate, *Rapporto Immobiliare 2021*.

13 Engel, Ernst. (1895). “*Die Lebenskosten Belgischer Arbeiter-Familien Früher and Jetzt*.” International Statistical Bulletin.

14 Rothbart, Erwin. (1943). “*Note on a Method of Determining Equivalent Income for Families of Different Composition*.”

Complessivamente le nostre stime risultano non dissimili da quelle elaborate da altri studi; gli importi massimi previsti dai vecchi assegni per il nucleo familiare (137,5 euro) o dal nuovo assegno temporaneo (167,5 euro) risultano sufficienti a coprire solo le intere spese specifiche per un figlio (abbigliamento, istruzione e baby-sitter, prodotti alimentari per neonati) contribuendo per circa un quarto a quelle totali. Si evidenzia una notevole differenza dei costi tra le macroaree a sfavore delle famiglie del Nord e del Centro che, penalizzate dal maggiore costo delle abitazioni e dei beni non di prima necessità, dovrebbero spendere circa il 40 per cento in più rispetto a quelle del Mezzogiorno. Infine, confrontando le diverse metodologie di stima emerge una significativa difficoltà delle famiglie povere nel fornire un adeguato sostentamento ai propri figli, se non a discapito di un marcato peggioramento del benessere familiare.

Quanta progressività per l'assegno unico e universale per i figli? Alcune simulazioni¹

NICOLA CURCI E MARCO SAVEGNAGO²

In attuazione della legge delega approvata la scorsa primavera, dal prossimo gennaio dovrebbe entrare in vigore l'assegno unico e universale per i figli (AUU) destinato a sostituire o modificare sensibilmente gran parte delle misure oggi destinate al sostegno della famiglia (tra cui le più rilevanti sono le detrazioni Irpef per i figli a carico e gli assegni al nucleo familiare). La delega prevede che l'AUU sia progressivo e che la prova dei mezzi si basi sull'ISEE o sue componenti, tenendo conto dei possibili disincentivi al lavoro per il secondo percettore di reddito.

Quali saranno gli effetti distributivi della riforma, in particolare sulla disuguaglianza dei redditi e sulla povertà assoluta? La risposta a queste domande dipende inevitabilmente dal grado di progressività con cui verrà disegnato l'AUU. Vi sono ovviamente dei limiti alla progressività che potrà essere conseguita, che dipendono dall'ammontare di risorse su cui potrà contare il nuovo assegno (una minore progressività consente, per date risorse, di coprire una quota più ampia delle famiglie con figli) e dall'esigenza di contenere gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro (in generale e in assenza di accorgimenti, una maggiore progressività accentua i disincentivi monetari all'offerta di lavoro): abbiamo discusso quest'ultimo aspetto in un recente articolo (Curci e Savegnago, 2021a).

Per esemplificare il legame tra disegno dell'AUU ed effetti distributivi abbiamo simulato tre possibili schemi per l'assegno unico attraverso il modello di microsimulazione *tax-benefit* della Banca d'Italia, BIMic.

Il primo schema, perfettamente universale, tiene conto solo dell'età dei figli ma non delle condizioni economiche della famiglia di origine: sulla base delle risorse stanziare per la nuova misura e ipotizzando che l'assegno per i 18-21enni sia pari alla metà di quello dei minorenni, l'importo

¹ Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non impegnano l'istituzione di appartenenza.

² Banca d'Italia.

del trasferimento annuo sarebbe di circa 1.840 euro per ogni minore e di 940 euro per ogni 18-21enne che rispetta i requisiti previsti dalla delega³. Si tratta, ovviamente, di un'ipotesi puramente teorica, che però è utile perché rappresentativa di un disegno dell'AUU non progressivo.

Il secondo schema, che consiste nella proposta avanzata dal gruppo Arel – Fondazione E. Gorrieri – Alleanza per l'Infanzia⁴ (d'ora in avanti: Arel – FEG – ApI), nelle intenzioni dei proponenti è ispirato a criteri di “universalismo temperato”. Garantirebbe un importo dell'assegno che rimane costante fino a 30 mila euro di ISEE e decresce fino a circa 52 mila euro; dopo tale soglia, rimane di nuovo costante al livello raggiunto. A questi importi si aggiungerebbero le maggiorazioni previste per i disabili a carico, i figli dal terzo in poi e le madri in giovane età. Non sono invece previsti meccanismi di incentivo per il secondo percettore di reddito.

Infine, il terzo schema, che si basa su un'ipotesi di riforma formulata in un nostro recente lavoro (Curci e Savegnago, 2021b), è caratterizzato da un profilo decisamente progressivo. L'AUU sarebbe composto da tre parti: una componente base, che dipende dall'età dei figli, una maggiorazione per le famiglie numerose e una maggiorazione legata alla condizione lavorativa dei genitori (Tabella 1). Questa consiste a sua volta di due parti, calcolate come incremento percentuale della somma della componente base e della maggiorazione per famiglie numerose. La prima è destinata alle famiglie di lavoratori a reddito basso ed è caratterizzata da un andamento trapezoidale rispetto al reddito da lavoro familiare equivalente, molto simile a quello dell'*Earned Income Tax Credit*, un credito di imposta adottato negli Stati Uniti per il sostegno delle famiglie di lavoratori con figli. L'altra parte – aggiuntiva alla prima e destinata a mitigare i disincentivi all'offerta di lavoro del *second earner* – è specificamente rivolta alle famiglie con due genitori che lavorano: a parità di reddito da lavoro familiare equivalente, queste percepirebbero un AUU più alto delle famiglie con un solo lavoratore. Grazie a queste maggiorazioni, da un lato si incentivano le famiglie, specie quelle a basso reddito, ad offrire più lavoro sia sul margine intensivo (per gli adulti del nucleo che già lavorano) sia su quello estensivo (per gli adulti che non lavorano); dall'altro, si riconosce che, a parità di risorse familiari, le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano incorrono in costi più alti per la cura dei figli e meritano pertanto una tutela rafforzata.

3 Nel caso di figli di età tra 18 e 21 anni, l'accesso all'AUU è riconosciuto solo se si tratta di studenti o tirocinanti/lavoratori con redditi complessivi bassi o disoccupati/in cerca di prima occupazione.

4 Cfr. Baldini et al., 2021.

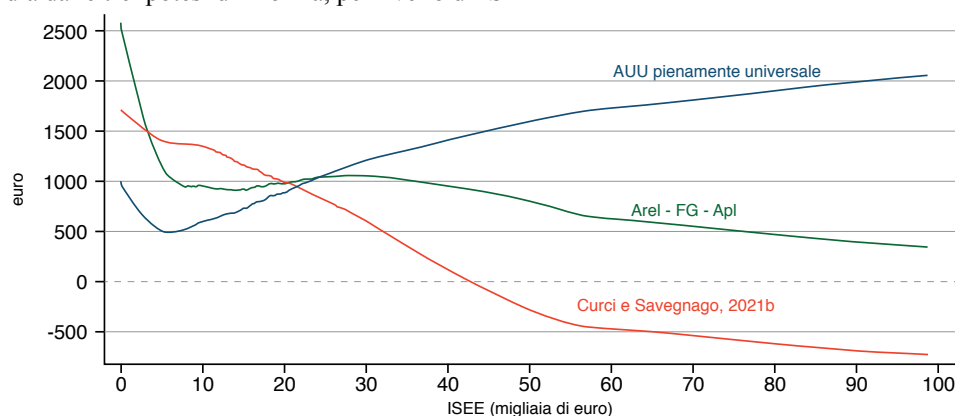
Tabella 1: Caratteristiche dell'AUU nell'ipotesi di riforma

Componente dell'AUU	Tipo	Importo pieno teorico	Indicatore prova dei mezzi	Importo effettivo
AUU base (a)	assegno per figlio (anno/mese)	0-2 anni: € 2.760/ € 230 3-17 anni: € 1.800/ € 150 18-20 anni: € 900 / € 75	ISEE	- 100% dell'importo teorico fino a 15 mila euro - decresce linearmente dal 100% a 0 tra 15 e 50 mila euro - 0 oltre 50 mila euro
maggiorazione per famiglie numerose (b)	assegno per famiglia (anno/mese)	con 3 figli beneficiari: € 2.040/ € 170 con 4 e più figli beneficiari: € 2.760/ € 230	ISEE	- 100% fino a 15 mila euro - decresce linearmente fino a 0 tra 15 e 25 mila euro - 0 oltre 25 mila euro
maggiorazione per condizione lavorativa (c)	componente per famiglie con redditi da lavoro bassi	incremento percentuale sulla somma di (a) e (b)	massimo 20%	Reddito da lavoro familiare equivalente*
	componente per secondo percettore	incremento percentuale sulla somma di (a) e (b)	massimo 20%	Reddito da lavoro familiare equivalente*

* Dato dalla somma di tutti i redditi da lavoro (dipendente comprese indennità CIG , autonomo, di impresa, di collaborazione) percepiti in famiglia e reso equivalente con la scala di equivalenza ISEE.

La Figura 1 mostra la stima del maggior reddito disponibile rispetto alla legislazione vigente che si otterrebbe in media per ogni livello di ISEE con ciascuna delle tre ipotesi di riforma. In sostanza, ogni linea rappresenta il risultato di una regressione non parametrica della differenza nel reddito disponibile pre- e post-riforma sull'ISEE di partenza. Quanto più è alto il valore di una linea, tanto più – in media – a una famiglia con un dato ISEE converrebbe il passaggio dalla legislazione vigente alla riforma simulata.

Figura 1: Stima del maggior reddito disponibile rispetto alla legislazione vigente derivante in media dalle tre ipotesi di riforma, per livello di ISEE



Nota: ogni punto della linea rappresenta il valore atteso (ottenuto attraverso una regressione non parametrica) del maggior reddito disponibile che si avrebbe passando dalla legislazione vigente ad ognuna delle tre ipotesi di riforma, dato l'ISEE della famiglia. L'analisi è basata sul modello di microsimulazione *tax-benefit* della Banca d'Italia, BIMic.

Il grafico mostra che nell'ipotesi di un AUU pienamente universale il vantaggio medio rispetto alla legislazione vigente sarebbe crescente all'aumentare dell'ISEE: tale risultato non è sorprendente, poiché tale AUU "piatto" sostituirebbe misure oggi prevalentemente concentrate tra le famiglie con ISEE medio-bassi. Profili più progressivi dei vantaggi medi si avrebbero invece con la proposta Arel – FEG – ApI e, soprattutto, con la nostra ipotesi di riforma. In particolare, rispetto alla proposta Arel – FEG – ApI, l'ipotesi formulata in Curci e Savegnago (2021b) garantirebbe un vantaggio mediamente maggiore alle famiglie con ISEE compresi tra circa 3 e 20 mila euro (corrispondenti a circa il 55 per cento delle famiglie potenzialmente interessate dalla riforma), mentre il contrario accadrebbe per le famiglie con ISEE superiore a 20 mila euro (poco più del 35 per cento delle famiglie). Il divario tra le due ipotesi di riforma tende ad aumentare al crescere dell'ISEE: ad esempio, una famiglia con ISEE di 50 mila euro (ossia collocata al nono decile della distribuzione) può aspettarsi di guadagnare quasi 800 euro nella proposta Arel – FEG – ApI, mentre perderebbe quasi 300 euro nella nostra ipotesi (contribuendo, di fatto, al finanziamento dell'AUU a favore delle famiglie più povere).

Un'indicazione più sintetica dell'effetto delle diverse ipotesi di riforma sulla distribuzione dei redditi è riportata nella Tabella 2.

Tabella 2: Effetti attesi sulla disuguaglianza e sulla povertà assoluta delle tre ipotesi di riforma

	Legislazione vigente	Differenze rispetto alla legislazione vigente		
		AUU pienamente universale*	Arel - FEG - ApI*	Nostra ipotesi di riforma*
<i>Indice di Gini (x 100)</i>				
Tutta la popolazione	34,75	-0,19	-0,53	-0,70
Solo famiglie interessate dalla riforma	36,33	-0,30	-1,10	-1,51
<i>Numero di famiglie o individui in povertà assoluta (migliaia)</i>				
Famiglie	1.666	-46	-135	-165
Individui	5.066	-296	-680	-842
Individui con età inferiore a 18 anni	1.370	-68	-254	-362

* Tutte le differenze sono statisticamente significative all'uno per cento

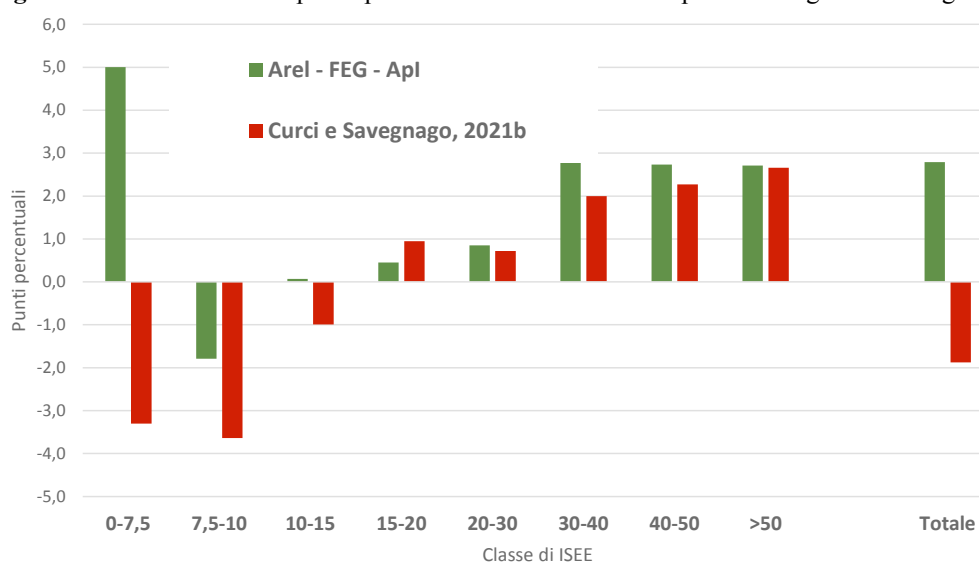
L'indice di Gini dei redditi disponibili e la povertà assoluta diminuirebbero con tutte e tre le riforme simulate: l'intensità della riduzione sarebbe molto contenuta per l'AUU pienamente universale, crescerebbe decisamente con la proposta Arel – FEG – ApI e aumenterebbe ulteriormente con la nostra ipotesi di attuazione della legge delega. Gli effetti attesi sulla

povertà minorile sarebbero particolarmente rilevanti: il numero di minori in stato di bisogno potrebbe ridursi di oltre 350 mila unità con la nostra ipotesi di riforma e di circa 250 mila con la proposta Arel – FEG – ApI.

Le analisi redistributive di tipo locale, come quelle della Figura 1, e di tipo sintetico, come quelle della Tavola 2, sono concordi nell'indicare l'ipotesi presentata in Curci e Savegnago (2021b) come la più progressiva tra le tre considerate. Tuttavia, tale analisi sarebbe molto limitata se non fosse accompagnata da una disamina degli effetti sugli incentivi monetari all'offerta di lavoro, tanto più che la promozione dell'occupazione femminile è esplicitamente indicata tra gli obiettivi della legge delega. Per capire quanto “costa”, in termini di disincentivi al lavoro femminile, rendere più progressivo il sostegno alla famiglia, utilizziamo come indicatore le *participation tax rates*⁵ (PTR) per le potenziali lavoratrici⁶.

La Figura 2 mostra la variazione delle PTR rispetto alla legislazione vigente nelle due ipotesi di riforma Arel – FEG – ApI e Curci e Savegnago (2021b). L'AUU pienamente universale, come già ricordato, rappresenta infatti una soluzione estrema, pressoché impossibile da attuare.

Figura 2: Effetti attesi sulle participation tax rates: variazioni rispetto alla legislazione vigente



5 Il PTR misura la quota di reddito familiare aggiuntivo, ottenuto con il passaggio di un individuo dallo stato di inoccupazione a uno di occupazione, che viene “tassata via” dal sistema delle imposte e dei trasferimenti sociali. Tra i “costi” impliciti della transizione da inoccupato a occupato vi sono l'eventuale perdita dell'indennità di disoccupazione, nonché la riduzione o l'azzeramento di tutti i trasferimenti basati sul reddito individuale o familiare.

6 Una discussione più estesa, che include l'analisi anche degli incentivi lungo il margine intensivo, è riportata in Curci e Savegnago (2021a, 2021b).

La proposta Arel – FEG – ApI determina un notevole peggioramento degli incentivi al lavoro sul margine estensivo per le potenziali lavoratrici, a fronte del significativo miglioramento che si otterrebbe con la nostra ipotesi di riforma. Le differenze sono molto marcate nelle prime fasce di ISEE e riflettono, tra le altre cose, la presenza dei meccanismi premianti per le famiglie con lavoratori nella nostra ipotesi.

I risultati di questo esercizio sono incoraggianti dal punto di vista distributivo: suggeriscono che è possibile disegnare uno schema di AUU anche molto progressivo, capace di ridurre sensibilmente la disuguaglianza e la povertà (soprattutto quella minorile) senza disincentivare il lavoro, un risultato importante per un Paese con tassi di occupazione (specie femminili) così bassi come quelli italiani.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- N. Curci N. e M. Savegnago, 2021, “**Assegno per i figli senza rinunciare al lavoro**”, *Lavoce*.
- N. Curci N. e M. Savegnago, 2021, “L’assegno unico e universale per i figli: aspetti di equità ed efficienza”, *Banca d’Italia, Questioni di Economia e Finanza*, N. 636.
- Baldini M., Bosi P., Gallo, G., Gori C., Lucifora C. e Saraceno C., 2021, “**Un assegno unico e universale per i figli**”, *Lavoce*.

II

Cosa prevedono gli altri paesi europei

Finalità e tipologia degli assegni familiari: il caso del Portogallo

ANNA CRISTINA D'ADDIO¹

FINALITÀ E TIPOLOGIE

Le motivazioni per il sostegno dei figli attraverso l'uso degli assegni familiari sono diverse. Le più comuni, che non si escludono a vicenda, sono: a) combattere la povertà infantile (come diritto intrinseco e/o a beneficio della società), b) socializzare i costi della crescita dei figli, c) costruire un contratto sociale con i cittadini, d) favorire le decisioni riproduttive, e infine e) ridistribuire la ricchezza nazionale. Il modo in cui tali motivazioni sono articolate a livello nazionale o regionale spiega in una certa misura le scelte di progettazione e attuazione delle politiche. Politiche di welfare legate alle famiglie possono essere anche sviluppate all'indomani di crisi importanti per creare un contratto sociale o un patto di fiducia tra lo stato ed i suoi cittadini.

Gli assegni familiari possono assumere diverse forme. Tipicamente fanno parte di un "pacchetto" di benefits, che include servizi in natura, sussidi ed esenzioni dagli oneri che forniscono un sostegno che mira a ridurre i costi sostenuti dalle famiglie con figli (ad esempio l'assistenza all'infanzia, l'assistenza sanitaria) e/o che di solito costituiscono un'ampia quota della spesa delle famiglie con figli (ad esempio l'affitto e l'alloggio). Tra i molteplici obiettivi degli assegni familiari ci sono dunque quello di fornire assistenza alle famiglie rispetto al costo della crescita dei figli e aiutare a garantire che ogni bambino riceva un'equa opportunità nella vita.

Anche all'interno della categoria denominata «assegni familiari universali per i figli» ci possono essere notevoli variazioni nel design e nelle specificità dell'attuazione dei diversi programmi. Questo ha importanti implicazioni sul loro funzionamento in pratica e i loro effetti (OCSE, 2021).

In pratica le prestazioni universali in denaro consistono in pagamenti in contanti o trasferimento di natura fiscale versati regolarmente a tutti i bambini indipendentemente da: background socioeconomico o altre caratteristiche demografiche del bambino o del nucleo familiare, e/o comportamenti

¹ Senior policy analyst (Thematic Lead), GEM Report, UNESCO.

dei bambini e/o delle loro famiglie. In altre parole, l'universalità sussiste quando la prestazione viene pagata indipendentemente dai "mezzi" di una famiglia, misurata sia in termini di reddito che di altri indicatori. L'unica condizione che apre il diritto all'assegno sarebbe la presenza di almeno un figlio nel nucleo familiare. L'estensione di tale disposizione ai bambini con status di rifugiato o senza documenti è raramente prevista dalla legge. Tuttavia in alcuni paesi (ad esempio Danimarca e Portogallo) i bambini a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiati possono beneficiarne.

Una distinzione centrale tra gli assegni familiari universali e gli altri è che i criteri di eleggibilità possono differire a seconda di età e allo status giuridico dei figli, ma nessun'altra caratteristica del figlio o della famiglia ha importanza, almeno per la componente universale. Gli assegni familiari non universali possono usare altri requisiti per raggiungere certi gruppi di popolazione infantile previsti. In tali casi ci si allontana dalla prestazione universale.

Naturalmente, la distinzione tra una prestazione che è universale o il cui versamento è subordinato al verificarsi di particolari condizioni ha impatti sostanziali sulla quantità di informazione ed i processi amministrativi necessari per la loro gestione, con importanti implicazioni per l'efficacia delle politiche (inclusione/esclusione/copertura e incentivi comportamentali), costi amministrativi e sociali e sostenibilità delle politiche (sostegno politico/pubblico e finanziamento).

IL CASO DEL PORTOGALLO

L'assegno familiare *abono de família para crianças e jovens* è una prestazione sociale che mira a compensare le spese che le famiglie sostengono per i figli.

L'assegno familiare è versato ai residenti in Portogallo (o equiparati)² per ogni figlio di età fino a 16 anni. Il diritto agli assegni familiari sussiste in presenza di figli, se essi non lavorano (a parte lavori studenteschi durante le vacanze), e il reddito familiare lordo annuo non è superiore al valore soglia (pari alla quarta fascia di reddito) e il nucleo familiare non disponga di beni mobili (conti correnti, azioni, obbligazioni, ecc.) di un

² L'assegno può essere versato anche ai cittadini portoghesi che prestano servizio all'estero il cui stipendio intero parziale è pagato dallo Stato portoghese; ai cittadini stranieri coperti da un accordo internazionale o dalla normativa comunitaria; ai cittadini stranieri non coperti da un accordo internazionale o dalla legislazione comunitaria che hanno un permesso di soggiorno valido in Portogallo (persone equivalenti ai residenti). Si considerano inoltre residenti i cittadini stranieri, rifugiati o apolidi con regolare permesso di soggiorno nel territorio nazionale.

valore superiore o uguale, nel 2020, a EUR 105.314,40 (240 volte l' *Indexante dos Apoios Sociais* - IAS, l'indice di sostegno sociale) (Portogallo Istituto di Previdenza Sociale, 2021a).

Dopo i 16 anni gli assegni vengono corrisposti solo per figli disabili o che studiano nei seguenti casi: frequenza scolastica o tirocinio curriculare indispensabile per il conseguimento del relativo diploma (16 a 18 anni); iscrizione alla scuola secondaria di secondo grado, o ad un corso equipollente o di livello successivo, o frequenza di un tirocinio curriculare indispensabile per il conseguimento del relativo diploma (tra i 18 e i 21 anni); iscrizione ad un corso di studi superiori o ad un corso equivalente, o frequenza di un tirocinio curriculare indispensabile per il conseguimento del relativo diploma (tra i 21 e i 24 anni). Tra i 16 e i 24 anni è obbligatorio sostenere un test nel mese di luglio. Tale verifica viene effettuata via Internet mediante dichiarazione rilasciata dal Servizio Previdenza Sociale Diretto. Possono richiedere gli assegni familiari per bambini e giovani i genitori stessi, i tutori legali o i figli stessi se maggiore di 18 anni, quando quando studiano o sono portatori di handicap.

Sono previsti cinque livelli di assegni familiari, uno per ogni livello di reddito di riferimento di un nucleo familiare, stabiliti secondo l'indice IAS (uguale a EUR 438,81 nel 2020). Il primo livello comprende i nuclei familiari con reddito di riferimento annuo lordo fino a 3.071,67 euro (che è uguale a $0,5 \times \text{IAS} \times 14$). Il secondo livello riguarda i nuclei familiari con redditi di riferimento compresi tra 3.071,67 euro e 6.143,34 ($=1 \times \text{IAS} \times 14$) euro. La terza categoria comprende i nuclei familiari con un reddito di riferimento compreso tra 6.143,34 euro e 9.215,01 euro ($=1,5 \times \text{IAS} \times 14$). Il livello successivo – il quarto – copre le famiglie con redditi di riferimento da 9.215,01 euro a 15.358,35 ($=2,5 \times \text{IAS} \times 14$) euro. Infine, nella quinta categoria rientrano le famiglie con redditi di riferimento superiori a 15.358,35 euro. Lo scaglione di reddito è usato per determinare l'importo dell'assegno familiare. A livelli inferiori di reddito corrispondono importi più elevati. Le famiglie collocate nella quarta fascia di reddito ricevono importi minori e per meno tempo (fino ai 72 mesi di età dei figli). Famiglie nella quinta fascia di reddito non hanno diritto agli assegni familiari (Portogallo Istituto di Previdenza Sociale, 2021b p.12). Inoltre, tutti i bambini e ragazzi di età compresa tra i 6 ei 16 anni (nell'anno solare in corso), che studiano e che sono classificati nella prima fascia di reddito, ricevono, a settembre, l'assegno familiare scolastico.

Il punto interessante è come si determina il reddito di riferimento. Tale importo è calcolato dalla somma del reddito annuo lordo dei componenti il

nucleo familiare,³ diviso per il numero dei figli e dei giovani aventi diritto all'assegno familiare, in quel nucleo familiare, più uno (Portogallo Istituto di Previdenza Sociale, 2021b ; p12). Prendiamo l'esempio di una famiglia con madre, padre e due bambini di età non superiore a 6 anni, consideriamo inoltre che il reddito annuo lordo del padre sia di 12.000 euro e quello della madre di 9.000 euro. Per sapere qual è il reddito di riferimento di questa famiglia, si fa la somma del reddito annuo lordo dei due genitori, che ammonta a 21 mila euro. Quindi, questo valore viene diviso per tre (due figli più uno). Questo porta ad un reddito di riferimento di 7.000 euro, che colloca questo nucleo familiare in terza fascia.

Per il calcolo dell'assegno si deve quindi tenere conto del numero dei figli e della loro età oltre al reddito di riferimento del nucleo familiare. Ci sono anche altre condizioni che influenzano l'importo mensile dell'assegno, come il tipo di nucleo familiare. Famiglie monoparentali o numerose ricevono importi superiori.

CONCLUSIONI

La maggior parte delle analisi empiriche dell'impatto delle politiche sulle decisioni in materia di fecondità hanno le loro radici in modelli economici dove la domanda di figli è una funzione dei loro costi e delle preferenze degli individui, per un dato livello di reddito. Alla base di questo modello c'è l'idea che i bambini siano un tipo speciale di capitale, cioè un bene di lunga durata che produce un flusso di servizi che entrano nella funzione di utilità dei genitori. In questo quadro, le prestazioni in denaro e i crediti d'imposta alle famiglie con figli, riducendo il costo dei figli, hanno un effetto positivo sui tassi di fecondità e sulle dimensioni delle famiglie, nella misura in cui il loro "effetto reddito" (un reddito familiare più elevato tende, a parità di preferenze, a far aumentare la domanda di figli da parte dei genitori) è più forte dell'"effetto sostituzione" (redditi più elevati tendono a far aumentare la domanda di "qualità" dei figli, riducendo così, a parità di altri fattori, la

3 Per il calcolo del reddito del nucleo familiare si considerano: redditi da lavoro dipendente salvo che sia fornito da giovani con contratto di lavoro durante le vacanze scolastiche; b) reddito aziendale e professionale calcolato su base di specifici coefficienti (Portogallo, Previdenza Sociale, 2021); c) reddito da capitale seguendo specifiche regole e eccezioni e d) reddito da immobili (si esclude tuttavia) l'immobile destinato all'abitazione permanente del richiedente e del rispettivo nucleo familiare e purché il suo valore patrimoniale sia pari o inferiore a 450 volte il valore dell'Indice di Sostegno Sociale (IAS), che corrisponde a 197.464, 50 € (450x438.81 €). Se il valore contabile supera tale importo, si considera reddito un importo pari al 5% dell'importo eccedente tale limite; e) redditi da pensioni. Cfr. anche Portogallo Istituto di Previdenza Sociale (2021a).

quantità della prole). Gli effetti di queste politiche possono differire da individui e gruppi a causa dell'eterogeneità delle loro preferenze.

Oltre ai costi diretti ci sono i costi indiretti (o opportunità) associati alla maternità. Se i costi diretti possono essere ripartiti tra i genitori, i costi indiretti ricadono quasi esclusivamente sulle madri. Mentre le difficoltà di stimarne le dimensioni sono ancora maggiori che nel caso dei costi diretti, è molto probabile che l'entità di questi costi indiretti aumenti insieme alle maggiori opportunità di lavoro a disposizione delle madri. Per le donne che, grazie alla loro istruzione e alle loro preferenze per l'autonomia finanziaria, possono entrare nel mercato del lavoro, la decisione di avere un figlio influenzerà le loro opportunità di carriera. Potrebbe essere necessario ritirarsi dal mercato del lavoro, almeno temporaneamente, poco prima e dopo il parto; le madri potrebbero non essere in grado di tornare al lavoro dopo il parto o tornare a tempo parziale o secondo orari atipici; oppure possono scoprire che, a lungo termine, le loro prospettive di carriera sono peggiorate rispetto alle donne senza figli e agli uomini. Spesso, una conseguenza immediata di questi cambiamenti nelle modalità di lavoro dopo il parto è una perdita di reddito. Inoltre, poiché più a lungo una madre rimane fuori dal mercato del lavoro più diventa difficile per lei rientrare, i costi indiretti dei figli aumentano con lo sviluppo del corso di vita della madre.

Il contesto fiscale di un paese è un fattore chiave che modella la progettazione e l'evoluzione degli assegni familiari. Devono essere prese decisioni cruciali in termini di modalità di finanziamento dei programmi o dell'importanza relativa della spesa per la protezione sociale nel bilancio del governo.

Le tendenze demografiche emerse nell'ultimo decennio hanno evidenziato il ruolo delle politiche nell'affrontare alcune delle loro conseguenze. La vasta letteratura sui costi e sui benefici dei bambini suggerisce che il governo può modificare entrambi attraverso una serie di interventi. Tuttavia, in assenza di meccanismi per "livellare il campo di gioco", alcuni sviluppi attuali potrebbero rafforzare le disuguaglianze che le donne hanno sperimentato durante la loro vita lavorativa, influenzando anche le loro decisioni sulla gravidanza.

Solo politiche che armonizzano gli obiettivi professionali e di vita consentono di creare benessere. Le donne e gli uomini che vogliono intraprendere sia una carriera che una vita familiare non dovrebbero subire perdite di guadagni, capitale umano o prospettive di carriera a causa delle scelte di genitorialità; allo stesso tempo, chi preferisce restare al di fuori del mercato del lavoro retribuito ha bisogno di risorse per garantire il sano sviluppo dei propri figli. Quando le politiche sono un vero e proprio investimento

sociale, quando permettono di connettere le varie parti della vita umana, diventano allora la leva che permette all'essere umano di affrontare con successo le sfide che deve affrontare (D'Addio, 2021). Nel conflitto tra responsabilità familiari e lavorative, le donne e gli uomini dovrebbero poter scegliere ciò che è meglio per loro e non perdere nessuna di queste scelte.

Come avveniva già 15 anni fa (D'Addio e Mira d'Ercole, 2005), non c'è nulla di ineluttabile in livelli di fecondità relativamente bassi oggi ma lo diventerà man mano che il tempo sarà perduto. L'investimento pubblico in questo settore è ancora più importante alla luce della pandemia di COVID-19 per dare speranza alle giovani generazioni che vedono completamente ribaltati i propri piani, anche sulla formazione della famiglia e sull'occupazione. È necessario un approccio più completo da parte dei responsabili politici alle sfide affrontata dai giovani, dai genitori che lavorano, dalle famiglie e dagli individui. Sono necessari interventi di politica olistici e integrati che si concentrino sulla riduzione dei costi indiretti per i genitori per lavorare e avere figli, ad esempio offrendo servizi di assistenza all'infanzia di qualità a prezzi accessibili, regolari opportunità di lavoro a tempo parziale e, in generale, rendendo il mercato del lavoro più inclusivo.

Un approccio incentrato sul genere, nel corso della vita, integrato con altre politiche e in particolare con l'istruzione, la redistribuzione del reddito, il mercato del lavoro e le politiche familiari sembra essere una strada promettente per migliorare i tassi di natalità rispetto a interventi frammentari (D'Addio, 2021 in stampa).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

D'Addio, A.C. (2021 in stampa), "Childcare Policies and Fertility Considerations" Forthcoming, International Handbook of Family Policy: A Life-Course Perspective. Daly, M., Birgit Pfau-Effinger, B., Gilbert, N. & Besharov, D. (eds.), Oxford: Oxford University Press, 2021.

D'Addio A.C. and M. Mira d'Ercole (2005), "Trends And Determinants Of Fertility Rates: The Role Of Policies" Oecd Social, Employment And Migration Working Papers n. 27, OECD Publishing, Paris.

OCSE (2021), OECD Family Database, Paris, OECD Publishing

Portogallo Istituto di Previdenza Sociale (2021a) "**GUIA PRÁTICO CONDIÇÃO DE RECURSOS**", Lisbona.

Portogallo Istituto di Previdenza Sociale (2021b) "**GUIA PRÁTICO ABONO DE FAMÍLIA PARA CRIANÇAS E JOVENS**", Lisbona.

Family policies in one of the lowest-low and latest-late fertility countries: Spain.

DIEGO RAMIRO FARIÑAS¹

Spain is a country with lowest-low and latest-late fertility and also with one of the highest life expectancies in the world; as a consequence, Spain has a fast aging population, partially compensated by a strong influx of migrants, mostly arriving in Spain from the early 2000s onwards. Together with Italy, Spain was the country with the lowest fertility in the world in the second half of the 1990s², and fertility levels have remained below 1.40 children per woman during the last thirty years (with the exception of 2008 with 1.44 children per woman) (Castro Martin and Martin Garcia, 2013). In the same period, some regions such as Asturias, Canary Islands or the Basque Country have had fertility levels below 1 child per woman for some time. Therefore, it is no surprising that during recent years the Spanish Governments, both at the national and regional level, have devised and implemented several family policy measures aiming at increasing fertility or at least stopping a further decline.

According to data from the OECD Family Database for 2017, public spending on family benefits –including money transfers, tax credits and provision of services– is much lower in Spain (1.31% of GDP) than that registered in European countries with fertility levels close to replacement, such as France (3.60%) or Sweden (3.40%), and it is also below the spending of other Southern European countries such as Italy (2.47%) or Portugal (1.69%) (Castro Martin et al. 2021 and OECD Family Database 2017). Furthermore, the scarce existing benefits are largely intended for large families. Consequently, they are ineffective in increasing the birth rate in Spain, since the main barriers to motherhood and fatherhood in the Spanish society mainly affect the decision to have the first and the second child (Castro Martin et al. 2021).

¹ Director of the Institute of Economics, Geography and Demography, Spanish National Research Council

² The lowest fertility was reached in 1998, 1.13, and 1996, 1.14 children per woman. INE. Indicadores Demográficos Básicos.

There have been several policies implemented during the 21st century with the aim of promoting fertility in Spain, from tax deductions to direct payments. For example, a reform of the income tax was implemented in 2003 (Law 46/2002³). The main changes introduced were an increase in the tax deduction regarding the number of children and an increase in the tax deduction for each child aged under 3 years, plus a monthly cash benefit of 100 euros per child provided to working mothers of children under 3 (Sánchez Mangas and Sánchez Marcos, 2008). The result of that measure seems it had a small positive effect on increasing the labour participation of mothers of children aged under 3 years, but the estimated effect was statistically significant only for women with a high school education (Sánchez Mangas and Sánchez Marcos, 2008).

Although a number of studies conclude that direct payments can influence the birth calendar, but not having visible impact on the final number of children (Castro Martin et al. 2021), in 2007, the socialist party government introduced a ‘baby check’ of 2,500 euros for birth or adoption in a single payment, which came into effect in November that year, but remained into effect only for about three years (till the 1st of January 2011)⁴. The explicit goal of the new policy was twofold. As stated in the law, the benefit was meant to help parents coping with the extra expenditures associated with childbirth, while it also intended to encourage fertility. The new benefit was universal and the only requirement was to have resided legally in Spain for at least two years before giving birth. The aid was paid the month after the birth and was compatible with other benefits such as the maternity deduction, which sought to promote the incorporation of women into the labour market, or with other child benefits. For single mothers, large families or mothers of children born with a disability, the aid was increased by an additional 1,000 euros. This “baby check” did not have a significant impact on the fertility rate, although it seems it had a positive effect on female participation in the labour market (González, 2013; Hernández Aleman et al., 2017).

3 [Ley 46/2002](#), de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes.

4 [Ley 35/2007](#), de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción.

Despite the “baby check”, the 2008 Great Recession provoked further fertility decline, which was strongly related to the surge of unemployment (Matysiak, Sobotka and Vignoli, 2021). Let’s remember that Spain was on one of the hardest hit countries during that economic crisis, with rocketing unemployment rates, which had a negative impact on fertility which lasted almost until the arrival of the COVID-19 pandemic. During the decade-long economic crisis, unemployed women in Spain, regardless of their educational attainment, reduced their fertility. By contrast, during the same period, both less educated and more educated women with a permanent job slightly increased their fertility (Ramiro, Viciano and Montañes, 2017).

Recently, as part of the initiatives promoted by the General Secretary for the Demographic Challenge, and within the General Guidelines of the National Strategy against the Demographic Challenge⁵ approved in 2019 and the 130 Measures against the Demographic Challenge⁶ approved in 2021, some additional measures, mostly taxation benefits, have been implemented. However, most of these measures aim at tackling depopulation of rural areas and focus less on other demographic aspects.

FAMILY POLICIES AT THE REGIONAL LEVEL.

Since most of the administrative competencies in Spain are decentralized, each Autonomous Region has followed a different path on family policies and regulations, hence to fully understand family policies in Spain we need to take into consideration also these regional policies. One of the most active regions on this area has been Galicia, on the North-West of Spain, a region traditionally characterized by outmigration and with a fast aging population. The Galician Demographic Revitalization Plan 2013-2016⁷ was born with ambitious objectives, with the aim, among others, to increase the fertility rate from 1.08 when the plan was established to 1.59 in 2020. From 2016 onwards, a Tarxeta Benvida⁸, or Welcoming Card, allows to cover expenses derived from the birth of a child, such as the purchase of baby food, clothes, diapers, hygiene or pharmacy products, cribs and other items. The card is used in establishments that have agreed to

5 Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

6 130 Medidas ante el Reto Demográfico.

7 Plan para a dinamización demográfica de Galicia 2013-2016, Horizonte 2020.

8 Tarxeta Benvida

take part in this initiative (mostly childcare establishments or specialized in children's products, pharmacies, food stores and supermarkets, etc). There is an income threshold to access this benefit: the annual family income must be less than 45,000 euros, or not exceed 13,500 euros per capita. Initially, the card is granted for one year, with a total amount of 1,200 euros, although in recent years there have been modifications for different groups, for example, the possibility of extending the card up to four years in the case of families in situations of special vulnerability. There is as well a supplement for families living in municipalities with less than 5,000 inhabitants and another one for large families, who receive 2,400 euros per year up to 3 years after the third or subsequent child (3,000 euros if they reside in a rural area). Although only Galician residents can apply for this benefit, Galicians and their descendants who have resided outside Spain, and have decided to return to Galicia, are as well eligible. During the period 2000-2020, the mean age of women in Galicia when giving birth has increased from 30.5 to 32.9 years. On the other hand, Galician fertility went from 1.08 children per woman in 2011 to 1.02 in 2020, fluctuating between 0.96 in 2000 to slightly more than 1.1 children per woman in the years 2008, 2016 and 2017, and hence, quite far, therefore, from those 1.59 children per woman envisioned in the first Plan.

These measures were followed up by the Demographic Boost of Galicia Law 5/2021⁹. This new Law, unlike the previous one, defines medium and long-term scenarios with no fixed objectives and it incorporates the demographic perspective in the design and development of all public policies. The new Law was based on the results of the study "Demographic Perspectives of Galicia"¹⁰. Chapter Two of the Law concentrates the core of measures, divided in seven subchapters: going from housing and active employment policies; with increasing investment in family and the improvement of accessibility to early care resources, family benefits and aid for birth, adoption or pre-adoptive foster care and financial support for transportation and for access to early childhood education 0-3; there is as well special consideration to single-parent families. The remaining subchapters deal with the promotion of young people's employment, measures to combine family, work and personal life, measures to attract Galician migrants and their descendants living abroad to return to the region and policies to tackle rural depopulation, between others.

The region of Extremadura has provided granted family payments for three

⁹ LEY 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia.

¹⁰ Informe Galicia: Perspectivas demográficas.

years, with amounts ranging from 500 to 1,400 euros (and higher amounts for people living in rural areas) in their aids to promote fertility¹¹. Compared to Galicia, in Extremadura the minimum years of residence required for applying for this benefit were lower (i.e., only one). The program was functioning between 2014 and 2017, but was later abandoned because it failed to increase fertility and did not manage to attract population to rural areas.

The most recent announcement came for the Autonomous Region of Madrid Government¹², which is promoting, apart from other measures, a financial aid which is paid every month for a period of two years to mothers who meet three conditions: be under 30 years old, have an annual income of less than 30,000 euros, and have been a resident in Madrid for at least ten years. An amount of 14,500 euros, by far the most generous granted until now, will be transferred to them for two years and even before delivery, from the fifth month of pregnancy. It is estimated that between 12,000 and 14,000 women would be eligible for this benefit if they decide to have a baby. It is early to foresee the effect of this measure and whether this substantial amount of money can motivate couples to have a child, even in a context of pandemic and economic crisis. In 2020, the fertility rate in the Madrid region was 1.15 children per woman –although the lowest fertility recorded was during the period 1995-1998, when Madrid fluctuated between 1.07 and 1.09 children per women–, and the mean age of mothers at childbirth was over 33 (33.07) in 2020¹³.

Regions such as Andalusia¹⁴, Aragon¹⁵ and Castilla-La Mancha¹⁶ have different kinds of benefits but mostly oriented to large families or multiple deliveries. Other regions such as Asturias¹⁷, Castilla-Leon¹⁸ or La Rioja¹⁹ have mainly tax benefits. Catalonia²⁰ grants a fixed payment of 650 euros

11 Ayudas fomento a la natalidad Extremadura.

12 “Díaz Ayuso anuncia plan de natalidad: ayudas de 14.500€ por hijos para madres menores de 30 años”, Comunidad de Madrid Web Portal, accessed 30/08/2021.

13 Data retrieved from INE, Indicadores demográficos básicos.

14 Andalusia: Familias numerosas y ayudas por partos múltiples.

15 Aragon. Ayudas para partos y adopciones múltiples.

16 Castilla-La Mancha. Ayuda económica a familias numerosas.

17 Asturias. Atención específica a menores. Prestaciones y ayudas económicas. Familia Numerosa.

18 Castilla-Leon. Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.

19 La Rioja, Servicios Sociales, Familias numerosas.

20 Catalonia. Prestación (para nacimientos, adopciones, tutelas o acogidas).

(750 for large families), to couples where at least one partner has been residing in Catalonia for 5 years. Finally, the Basque Country²¹ has a fixed payment from 400 to 900 euros depending on family income. There are three payments if the family has a second child and seven payments if the family has a third or more children. In the Basque Country, only one year of residence is required to be eligible for these benefits. The rest of the regions do not have specific family measures or policies to promote fertility apart from benefits in public transport for large families, deductions in kindergartens or similar initiatives.

THE COMBINED EFFECT OF THE COVID-19 PANDEMIC AND THE ECONOMIC CRISIS.

All these measures, in a country with a lowest-low and latest-late fertility, are confronted now with a twofold crisis. On the one hand, the COVID-19 Pandemic, which in the short term, is producing a sharp fertility decline (Aassve et al. 2020; Aassve et al. 2021; Luppi, Arpino and Rosina, 2020, Sobotka, 2021). The first effects of this health crisis are already evident in the substantial decline in the number of births from November 2020 to February 2021, which corresponds to conceptions taking place during the first wave of the pandemic that hit Spain hard. There were 20% less births in December and January compared to the previous year. In fact, in December 2020, the monthly number of births was the lowest since the National Institute of Statistics of Spain statistical series began, in the year 1941. The uncertainty about the possible effect of infection by COVID-19 on pregnancy and newborns, as well as the perception of limited access to pregnancy medical monitoring services, moved many couples to decide to postpone planned pregnancies. Furthermore, the temporary suspension of assisted reproductive treatments had as well a visible impact on the number of births. Although the total number of births per month have returned, between March to June 2021, to similar levels in the previous year, it is still unclear the effect that the second and consecutive pandemic waves will still have on fertility in 2021 and 2022. At this stage, total births during 2021, are 5.24% below the average of previous years²². Furthermore, in a country with lowest-low and latest-late fertility, the postponement of

21 [Basque Country. Ayudas económicas a familias con hijos e hijas a su cargo.](#)

22 For more information on the evolution of number of births during the COVID-19 Pandemic Crisis visit the area devoted by the [National Institute of Statistics to the Monthly Estimate of Births in Spain.](#)

pregnancies for the duration of the COVID-19 pandemic will likely lead to an increase of childless couples.

On the other hand, the COVID-19 pandemic has provoked a strong economic crisis. The intensity of the decline in the Gross Domestic Product of 2020 is unprecedented in the recent historical series of the Bank of Spain as reported in the 2020 Report of the Bank (2021) and from where the following conclusions have been extracted. The GDP contraction in 2020 (10.8%) was more pronounced in Spain than in most developed economies, due to the greater weight of activities such as tourism or the presence of small and medium-sized companies. The heterogeneity of the impact of COVID-19 by sector is very high. The effects have been more pronounced in activities subject to a higher degree of social interaction. In terms of employment, the decline was largest in activities related to transport and tourism industry, hitting the hardest those with lower educational level, which are the ones working on more unstable jobs.

In the near future, if normal activities can be resumed in 2022 and if there is a positive shift in the economy and a considerable reduction in unemployment and temporary employment, Spain could experience a recuperation of the fertility postponed during the pandemic and the consequent economic crisis. However, this is not the most likely scenario in the short term, especially considering that in Spain, large shares of the population are neither in employment nor in education or training (NEET) and that the share of workers with a permanent job has been rapidly declining, especially among the lower educated population. In light of these trends, the potential for an increase in fertility is low for all educational groups in the near future.

REFERENCES

- Aassve A, Cavalli N, Mencarini L, Plach S, Livi Bacci M. (2020) **The COVID-19 pandemic and human fertility**. *Science*. Jul 24;369(6502):370-371.
- Aassve, A., Cavalli, N. Mencarini, L., Plach, S. and Sanders, S. (2021) Early assessment of the relationship between the COVID-19 pandemic and births in high-income countries. *Proceedings of the National Academy of Sciences* Sep 2021, 118 (36) e2105709118; DOI: 10.1073/pnas.2105709118
- Castro Martín, T. and Martín García, T. (2013) “Fecundidad bajo mínimos en España: pocos hijos, a edades tardías y por debajo de las aspiraciones reproductivas”, in Esping Andersen, G., coord.: *El déficit de la natalidad en Europa. La singularidad del caso español*. Barcelona: Obra Social La Caixa, pp. 48-88.

Castro-Martín, T., Martín-García, T., Cordero, J. and Seiz, M. (2021) *¿Cómo mejorar la natalidad en España?* FEDEA Estudios sobre la Economía Española - 2021/04

González, L. (2013). “The Effect of a Universal Child Benefit on Conceptions, Abortions, and Early Maternal Labor Supply.” *American Economic Journal: Economic Policy*, 5 (3): 160-88.

Hernández Alemán, A., León González, C.J. and Márquez Ramos, L. (2017): “The effect of the universal child care cash benefit on female labour supply in Spain”, *Estudios de Economía Aplicada* 35(3), pp. 801-818.

Informe Annual del Banco de España 2020 (2021)

Luppi, F., Arpino, B. and Rosina, A. (2020): “The impact of COVID-19 on fertility plans in Italy, Germany, France, Spain and UK”. *Demographic Research*, 43, Article 47, pp. 1399-1412.

Matysiak, A., Sobotka, T. and Vignoli, D. (2021) *The Great Recession and Fertility in Europe: A Sub-national Analysis*. *Eur J Population* 37, 29–64 (2021).

OECD Family Database, data retrieved 30/08/2021

Ramiro-Fariñas, D.; Viciano-Fernández, F. and Montañés Cobo, V. (2018) *Will highly educated women have more children in the future? In Southern Europe, it will largely depend on labour market conditions*. *Vienna Yearbook of Population Research*, vol. 15, 2017, pp. 49–54.

Sánchez-Mangas, R. and Sánchez-Marcos, V. (2008) *Balancing family and work: The effect of cash benefits for working mothers*, *Labour Economics*, Volume 15, Issue 6, Pages 1127-1142, ISSN 0927-5371.

Sobotka, T. (2020). “Introduction: the relevance of studying fertility across time and space” *Vienna Yearbook of Population Research 2020* (Volume 18):1-24.

Una riforma fiscale ispirata alla Francia per incentivare la natalità in Italia?¹

**PAOLO BRUNORI², MARIA LUISA MAITINO,
LETIZIA RAVAGLI, NICOLA SCICLONE³**

Una delle possibili soluzioni al problema della denatalità in Italia è una riforma che alleggerisca il carico fiscale sulle famiglie più numerose e rafforzi i trasferimenti monetari alle famiglie con figli. A questo fine la Francia, visti gli elevati tassi di fecondità, parrebbe nel panorama europeo un modello a cui ispirarsi. Ma una riforma fiscale di questo tipo potrebbe essere tutt'altro che neutrale dal punto di vista dell'equità e non necessariamente adattarsi al contesto italiano. Per valutare gli effetti (sulla situazione precedente l'Assegno unico e universale, NdR) ricorriamo al modello di microsimulazione fiscale dell'Irpet MicroReg⁴

LA FAMIGLIA NEL SISTEMA DI IMPOSTE E BENEFICI ITALIANO E FRANCESE

Sia in Italia che in Francia le famiglie con figli sono sussidiate dal settore pubblico o sottoforma di agevolazioni nel pagamento delle imposte o attraverso trasferimenti monetari⁵. Per quanto riguarda il lato delle imposte, nel sistema italiano, in cui la tassazione è su base individuale, è previsto un sistema di detrazioni dall'Irpef lorda in presenza di figli a carico, decrescenti all'aumentare del reddito complessivo. Nel sistema francese, in cui la tassazione è su base familiare, lo sconto fiscale alle famiglie viene concesso invece attraverso il c.d. *quotient familial*. Le aliquote fiscali si applicano, infatti, sul reddito complessivo della famiglia diviso per il quoziente familiare, una sorta di scala di equivalenza che attribuisce un peso

1 Articolo pubblicato su Neodemos il 22 marzo 2019.

2 Università degli Studi di Firenze.

3 Irpet.

4 Maitino, M. Luisa, Letizia Ravagli, and Nicola Sciclone. "Microreg: A Traditional Tax-Benefit Microsimulation Model Extended To Indirect Taxes And In Kind Transfers." *International Journal of Microsimulation* 10.1 (2017): 5-38.

5 Un sussidio implicito deriva anche dalla fornitura gratuita o a tariffe agevolate di servizi pubblici, come l'istruzione scolastica e gli asili nido.

maggiore al crescere dei carichi familiari. Ad esempio, una famiglia composta da una coppia con un figlio avrà quoziente pari a 2,5. Una famiglia in cui sono presenti 3 figli a carico avrà quoziente pari a 4 se composta da una coppia, uguale a 3 se monogenitoriale.

Sul lato dei trasferimenti, la principale misura in Italia è l'assegno familiare, destinato solo alle famiglie il cui reddito complessivo è composto prevalentemente da reddito da lavoro dipendente o da pensione, con importo crescente per numero dei componenti e decrescente per classi di reddito. Recentemente sono stati introdotti il bonus bebè, un sussidio alle famiglie con Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) medio-basso, e il premio alla nascita, un beneficio *una tantum* a tutte le famiglie. Solo per le famiglie con almeno tre figli con ISEE basso è previsto un ulteriore sussidio erogato dai Comuni.

In Francia il sistema di trasferimenti monetari alle famiglie è molto più generoso e composto da numerose misure⁶. L'*allocation familiale*, erogato alle famiglie con almeno due figli dipendenti, il cui importo dipende dal reddito della famiglia e dal numero di figli. La *prestation d'accueil du jeune enfant* erogato alle famiglie con figli minori di 3 anni in base al reddito familiare, al numero di genitori che lavora e al numero di figli. Il *prime de naissance*, un trasferimento per le famiglie a cui è nato un bambino, concesso sulla base del reddito familiare. L'*allocation de rentrée scolaire*, un sussidio alle famiglie con figli che frequentano la scuola tra 6 e 18 anni, per accedere al quale è previsto un criterio di prova dei mezzi basato sul reddito familiare e sul numero di figli. L'*allocation de soutien familial*, supporto aggiuntivo per i figli con un solo genitore o che vivono con i nonni. Infine, il *complément familial*, ulteriore sussidio alle famiglie con almeno 3 figli, il cui importo dipende dal reddito familiare.

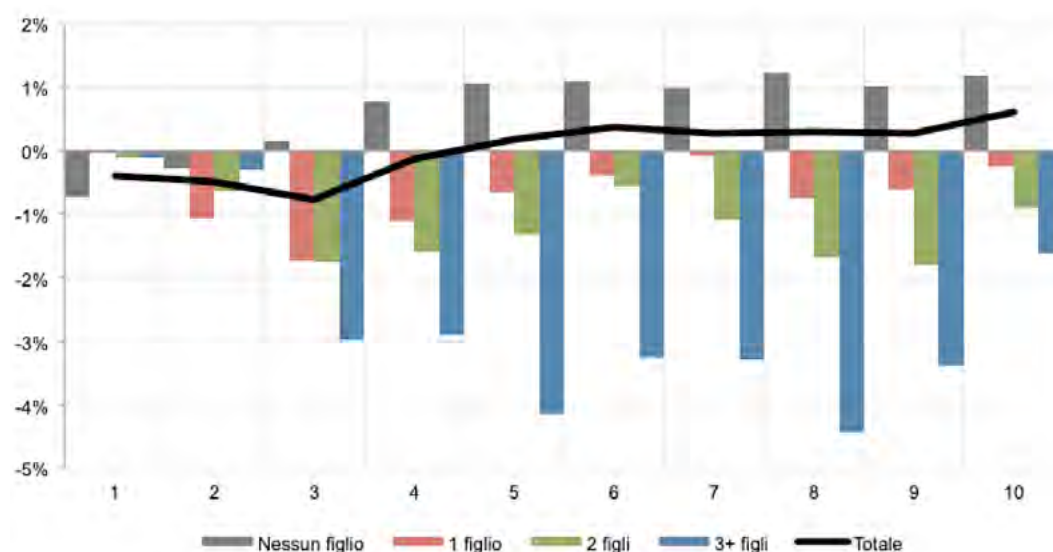
GLI EFFETTI DEL PASSAGGIO AL SISTEMA DI IMPOSTE E BENEFICI FRANCESE IN ITALIA

Un modo immediato per comprendere l'effetto di una riforma ispirata al modello francese per il nostro paese consiste nell'ipotizzare di implementare in Italia imposte e benefici in vigore in Francia. Iniziamo dalle imposte, se applicassimo in Italia l'imposta sui redditi francese in modo neutrale rispet-

⁶ Sono considerati solo i trasferimenti monetari e non si includono i congedi di maternità e parentali che dipendono dalle scelte individuali.

to al gettito⁷ quali sarebbero gli effetti distributivi? Se si guarda al complesso delle famiglie l'implementazione dell'imposta sui redditi francese determinerebbe variazioni dell'incidenza sul reddito contenute e favorirebbe la parte bassa della distribuzione dei redditi (Figura 1). I cambiamenti sono più evidenti distinguendo le famiglie per presenza di figli. Con l'eccezione dei primi due decili, le famiglie senza figli perderebbero nel passaggio all'imposta francese, con un aggravio di un punto percentuale in media, corrispondente a 381 euro annui. Le famiglie con figli sarebbero invece generalmente avvantaggiate. Quelle con 1 o 2 figli, beneficerebbero di una riduzione di imposta di un punto percentuale in media, per un risparmio annuo pari 376 euro. Le famiglie con almeno 3 figli otterrebbero uno sconto fiscale molto maggiore. Per loro la riduzione dell'incidenza dell'imposta sarebbe crescente per livelli di reddito, raggiungendo il massimo del -4,4% nell'ottavo decile, quantificabile in circa 3.200 euro annui in meno da pagare.

Figura 1: Variazione % dell'incidenza dell'imposta sul reddito per numero di figli e decili di reddito lordo familiare equivalente dopo l'introduzione dell'imposta sui redditi francesi in Italia



Fonte: elaborazione su MicroReg

Passando ai trasferimenti se ipotizziamo una sostituzione completa di quelli italiani con quelli francesi avremmo un maggior costo per le finanze pubbliche di 8,7 miliardi, con un aumento del numero di famiglie beneficiarie e del trasferimento medio (tabella 1). Le famiglie con un solo figlio

⁷ Per mantenere la parità di gettito l'imposta sui redditi francese è applicata attraverso una rimodulazione degli scaglioni di reddito rispetto alle condizioni economiche familiari italiane. La rimozione dell'ipotesi di invarianza di gettito comporterebbe minori entrate per 96 mld di euro.

complessivamente considerate non sarebbero tuttavia avvantaggiate dal passaggio al nuovo sistema. Positivi sarebbero invece gli effetti per le famiglie con almeno due figli. Il numero di famiglie beneficiarie tra quelle con due figli quasi raddoppierebbe (da 1,7 mln a 3,2 mln), mentre il trasferimento medio passerebbe da 1.523 euro a 2.586 euro all'anno. Per le famiglie con tre figli l'importo medio erogato crescerebbe in modo persino più consistente, passando da 3.270 a 6.757 euro, e il numero di famiglie beneficiarie crescerebbe da circa 540 mila a 694 mila.

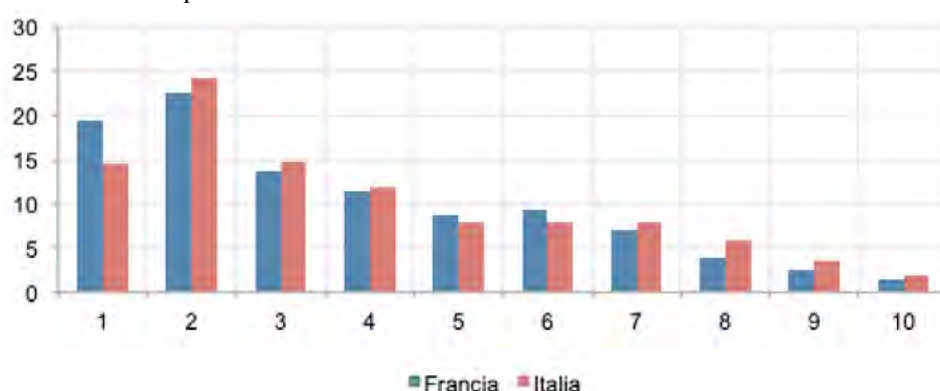
Tabella 1: Trasferimento medio, numero di famiglie beneficiarie e spesa nel sistema di trasferimenti francese e italiano per numero di figli

		1 figlio	2 figli	3 figli	Totale
Sistema italiano	Trasferimento medio (euro)	926	1.523	3.274	1.478
	N° beneficiari (migliaia)	1,9	1,8	0,5	4,2
	Spesa (mln di euro)	1,7	2,7	1,7	6,3
Sistema francese	Trasferimento medio (euro)	984	2.607	7.003	2.645
	N° beneficiari (migliaia)	1,7	3,2	0,7	5,6
	Spesa (mln di euro)	1,7	8,4	4,9	15

Fonte: elaborazione su MicroReg

Anche nel caso dei trasferimenti la riforma ispirata al modello francese sarebbe più vantaggiosa per le famiglie meno abbienti. La loro distribuzione per decili di reddito risulterebbe, infatti, più concentrata nella parte bassa della distribuzione rispetto a quella vigente (figura 2).

Figura 2: Distribuzione percentuale dei trasferimenti alle famiglie con figli per decili di reddito lordo familiare equivalente

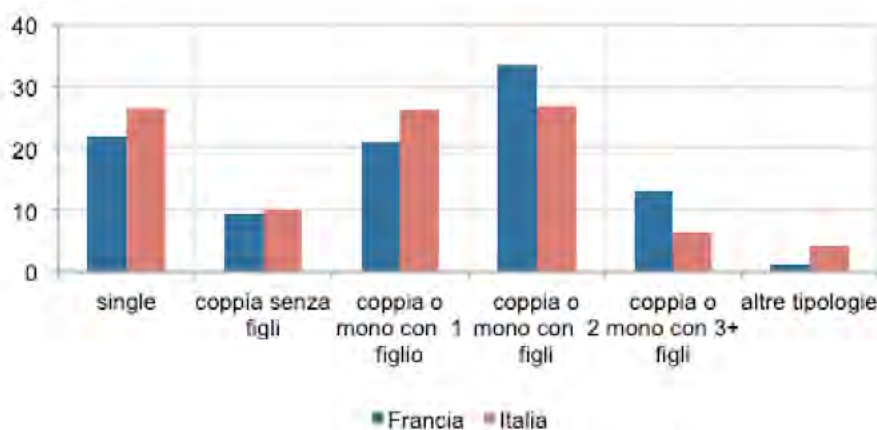


Fonte: elaborazione su MicroReg

UNA RIFORMA FISCALE ISPIRATA ALLA FRANCIA PER INCENTIVARE LA NATALITÀ IN ITALIA? SÌ, MA CON QUALCHE RISERVA

In sintesi, il passaggio all'imposta sul reddito francese in Italia determinerebbe una riduzione di imposte consistente per le famiglie con 3 figli. La sostituzione dei trasferimenti attuali con quelli francesi avvantaggerebbe le famiglie con almeno 2 figli, mentre quelle con un solo figlio sarebbero praticamente indifferenti. Rispetto alla Francia, abbiamo in Italia più famiglie con un solo figlio e meno con 2 e 3 figli (figura 3). Il passaggio al modello francese sarebbe dunque una scelta sensata ai fini di incrementare la natalità, anche se con alcune riserve.

Figura 3: Distribuzione percentuale delle famiglie giovani (c.f. tra 30 e 45 anni) per tipologia di famiglia e numero di figli



Fonte: elaborazione su dati EUSILC

Nonostante l'imposta sui redditi francesi complessivamente avvantaggi maggiormente la parte bassa della distribuzione dei redditi, lo sconto fiscale più cospicuo va alle famiglie con tre figli con redditi medio-alti. Inoltre, nel suo complesso il sistema di imposte e benefici francese premia in modo particolare la scelta di avere il terzo figlio, ancora molto infrequente in Italia. Potrebbe essere più efficace incentivare, in misura maggiore rispetto a quanto prevede la normativa francese, il passaggio dal primo al secondo figlio.

Le misure economiche di sostegno alle famiglie con figli nel Regno Unito

AGNESE VITALI¹

Nelle classificazioni dei paesi in base del welfare, il Regno Unito è definito 'liberal', perché il libero mercato è il principale fornitore di servizi, mentre il supporto statale è destinato esclusivamente ai meno abbienti. Nonostante ciò, storicamente, il supporto alle famiglie con figli è stato piuttosto generoso. Già nel 1946 era in vigore un sussidio universale a partire dal secondo figlio, dal 1956 esteso a tutti i figli in l'età scolare. La misura, seppur modificata molte volte nel tempo, rimane in vigore tutt'oggi, ma perde la caratteristica dell'universalità. Per le persone con figli (coppie, famiglie monogenitoriali e genitori affidatari), oggi sono in vigore svariate misure di sostegno economico, di seguito presentate.

CONGEDI PARENTALI

Per le mamme è previsto un congedo retribuito di 39 settimane. Per le prime 6 settimane, il pagamento è pari al 90% dello stipendio settimanale (per chi, alla 15ma settimana prima del presunto termine della gravidanza, è occupata da almeno 26 settimane con l'attuale datore di lavoro e guadagna almeno £120 a settimana), per le successive 33 settimane è pari al minimo tra il 90% dello stipendio settimanale e £151.97. Per i padri, dal 2002, sono disponibili 2 settimane pagate, con la possibilità di scegliere un congedo condiviso ('shared parental leave') tra madri e padri.

SURE START MATERNITY GRANT

Si tratta di un pagamento pari a £500 per far fronte alle spese legate all'arrivo del primo figlio o a un parto gemellare se successivo al primo, destinato a chi già beneficia di altre fonti di supporto al reddito. In Scozia, invece, il pagamento ammonta a £606 per il primo figlio e £303 per ciascuno dei successivi, tramite uno schema alternativo chiamato 'Pregnancy

¹ Università di Trento.

and Baby Payment’, anche questo tuttavia limitato a chi già percepisce altri supporti al reddito.

ASSEGNO PER I FIGLI

Oggi, l’assegno per i figli (‘child benefit’) non è più, come in passato, universale, ma è tassato se uno dei due genitori guadagna più di £50.000 all’anno fino ad annullarsi se il reddito di uno dei genitori sale a £60.000. Dal 2017 il child benefit è inoltre legato all’ordine di nascita. Per il primo figlio, il sostegno economico ammonta a £21.15 alla settimana, pari a £1.100 l’anno per il 2021/2022. Per i figli successivi al primo, il sostegno si riduce a £14 alla settimana, pari a 728 l’anno, in controtendenza con le politiche di altri paesi europei che invece tendono a supportare maggiormente le famiglie numerose.

L’ammontare del sostegno è rivisto e leggermente aumentato ad aprile di ogni anno. La somma è elargita mensilmente ad uno dei genitori direttamente sul conto corrente, fino al compimento del 16esimo anno di età del figlio, innalzato a 20 se il figlio è iscritto a tempo pieno a un corso di formazione o istruzione, esclusa quella universitaria. Il diritto al sostegno economico è esteso agli stranieri purché abbiano il diritto di risiedere nel Regno Unito. Si qualificano, ad esempio, le famiglie straniere con almeno un genitore lavoratore.

CREDITO D’IMPOSTA SUI FIGLI

Il credito d’imposta sui figli (‘child tax credit’) è un assegno per i figli destinato alle famiglie a basso reddito. La misura può arrivare fino a £2,845 annui per figlio, tuttavia, per i nati da aprile 2017 in poi, la misura si applica solo fino al secondo figlio, penalizzando, di fatto, le famiglie numerose. Invece per i nati precedentemente, la misura si applica per tutti i figli, e ad essa si aggiunge un importo fino a £545 per il nucleo familiare.

CREDITO UNIVERSALE

In vigore dal 2017, lo strumento del ‘credito universal’ dovrebbe, nel tempo, sostituire i vari crediti d’imposta e le altre misure esistenti, inclusi quelli a sostegno delle famiglie con figli e concentrarli in un unico strumento. Oltre ad un assegno standard, i cui beneficiari sono le persone a basso reddito, sono previste integrazioni per i figli, per adulti disabili, per

il supporto al costo dell'alloggio e per l'assistenza all'infanzia.

Il completamento del passaggio al credito universale è previsto entro il 2024, nel frattempo credito universale e altre misure coesistono, ma non sono cumulabili. Le famiglie che beneficiano del Credito Universale sono ancora poche: a fine 2019, solo 59.161 famiglie ricevevano sostegno all'assistenza all'infanzia tramite Credito Universale, 49.274 delle quali erano famiglie mono-genitoriali (Stewart e Reader, 2020).

AIUTI ECONOMICI PER NIDI E SCUOLE DELL'INFANZIA

Dal 2017 è in vigore anche un sostegno economico che contribuisce al pagamento dei costi di cura dei figli. Si tratta, come per i precedenti, di un sussidio elargito ad uno dei genitori, spendibile esclusivamente per pagare fino a 30 ore settimanali di scuola dell'infanzia per i bambini e le bambine di tre e quattro anni di età presso strutture convenzionate ('30 hours free childcare'). Sempre dal 2017, un altro strumento ('tax-free childcare'), rimborsa £2 per ogni £8 spesi in servizi di cura per la fascia 0-2 anni e, limitatamente alle ore superiori a 30, anche per la fascia 3-4 anni, fino a un massimo di £2,000 all'anno per figlio. Beneficiari di entrambi gli schemi sono i genitori lavoratori, inclusi gli autonomi, purché nessuno dei due superi la soglia dei £100,000 annui.

IL SOSTEGNO ECONOMICO PER LE FAMIGLIE: DAGLI AIUTI AI TAGLI

La generosità del sostegno economico per le famiglie a basso reddito con figli fu aumentata considerevolmente da una riforma nel 1999. Si stima che questa riforma abbia aumentato del 15% la natalità tra le donne in coppia (Brewer e Ratcliffe 2012) e che ricevere elevati livelli di credito d'imposta per i figli fosse associato a una maggiore probabilità di avere un secondo e terzo figlio (Stone e Berrington 2017).

A partire dal 2010, tuttavia, il sostegno economico alle famiglie con figli ha risentito di tagli generalizzati legati al tentativo di ridurre la spesa pubblica aumentata a seguito della crisi finanziaria del 2008. Questi tagli hanno colpito sproporzionatamente le famiglie monogenitoriali e le coppie con figli, in particolare quelle con 3+ figli (De Agostini et al. 2015). Si registra anche un aumento della percentuale di bambini che vivono in povertà (Stewart e Reader 2020). Le famiglie con figli hanno risentito indirettamente anche di altri tagli al welfare, ad esempio quelli agli alloggi sociali, forniti a canoni abbordabili. Se

le riforme generose del 1999 avevano avuto un effetto positivo sulla natalità, è possibile che i tagli in atto contribuiranno ad una riduzione della natalità negli anni futuri.

RIFERIMENTI

- Brewer, M., & Ratcliffe, A. (2012). Does welfare reform affect fertility? Evidence from the UK. *Journal of Population Economics*, 25(1), 245-266.
- De Agostini, P., Hills, J., & Sutherland, H. (2015). Were we really all in it together? The distributional effects of the 2010-2015 UK Coalition government's tax-benefit policy changes: an end-of-term update (No. EM13/15). EUROMOD Working Paper.
- Stewart, K., & Reader, M. (2020). The Conservatives' record on early childhood: policies, spending and outcomes from May 2015 to pre-COVID 2020.
- Stone, J., & Berrington, A. (2017). Income, welfare, housing and the transition to higher order births in the UK.

The Swedish allowances and benefits for families with children

FRANCESCA LUPPI¹

Together with the other Nordic countries, Sweden is one of the European forerunners in providing a set of family policies to support women's participation in the labour market through promoting gender equality. These policies were designed with the aim of favouring work-family reconciliation, to allow high employment levels in the population through the spread of dual-income / dual-carer couple model. They are universal (i.e., directed to the entire population) and target individuals instead of families: it means that ad hoc policies have been designed to promote women - and in particular mothers - employment, while others support men's involvement in household and childcare.

Even though family policies have been designed with a different aim, they indirectly affected fertility level in Sweden, which is among the highest across high-income countries. A generous parental leave system, flexible work arrangements and low gender employment gap incentivize mothers' participation to the labour market, also thanks to highly accessible high-quality childcare services, while the relative cost of raising children is kept at low levels because of generous child welfare program (Wells and Berghner, 2014)². Next to that, different forms of financial support for families with children have been designed starting from the 1950s, to reduce the disparities in opportunities for children due to income inequalities and to even out the financial inequalities between those with children and those without children.

PARENTAL BENEFITS (FÖRÄLDRAPENNING)

Parents are entitled of long and well-paid parental leaves, and both mothers and fathers are encouraged to take them. Both parents are enti-

¹ Università Cattolica di Milano.

² Wells, M. B., & Bergnehr, D. (2014). Families and family policies in Sweden. In *Handbook of family policies across the globe* (pp. 91-107). Springer, New York, NY.

tled of parental benefit (*föräldrapenning*), which are 240 days of parental allowance per child. Parental benefit can be taken by both parents at the same time for no more than 30 days (the “double days”), with the possibility to transfer up to 150 days to the other parent. Parents get about 80% of their salary if they have been working in Sweden for at least 240 days and paid taxes. A pregnancy benefit – alternative to the parental benefit – may be paid if the mother cannot work during the pregnancy period (e.g., she has a physically demanding job): the mother can ask for this additional benefit since the 60th day before the estimated date of birth of the child. The pregnancy benefit is paid in both the cases the mother is employee or self-employed.

In addition to parental and pregnancy benefits, other allowances and benefits are paid to parents and children.

GENERAL CHILD ALLOWANCE (BARNBIDRAG)

Children up to the age of 16 and whose families live in Sweden receive the general child allowance, which is universally paid on the monthly base: in 2021 it is 1,250 SEK/month (approx. 123 euros) per child, tax free. Parents who are covered by social insurance, but also jobseekers and students, receive the benefit automatically since the birth of the child (parents do not have to apply for that). In case of adoption the allowance is paid since the first month after the adoption started.

LARGE FAMILY SUPPLEMENT (FLERBARNSTILLÄGG)

In case more than one child is present in the family, parents are entitled of the large family supplement, which sums up to the general child allowance, for children from 0 to 16 years of age. It is also automatically paid, without the need for parents to make a formal request. The amount of the supplement depends on the number of children. Table 1 reports different examples of the total amount of the general child allowance and the large family supplement according to the number of children in the family. For example, a family with three children receives in total 4480 SEK/month (442 euros), and in particular 3,750 SEK/month (352 euros) from the general child allowance and 730 SEK/month (72 euros) from the supplement.

Table 1. Examples of the amounts paid through the General Child Allowance and the Large Family Supplement, according to the number of children in the family

Number of children	General child allowance	Large family supplement	Total
1	1250 SEK	-	1250 SEK
2	2500 SEK	150 SEK	2650 SEK
3	3750 SEK	730 SEK	4480 SEK
4	5000 SEK	1740 SEK	6740 SEK
5	6250 SEK	2990 SEK	9240 SEK
etc.			

EXTENDED/STUDY ALLOWANCE (FÖRLÄNGT BARNBIDRAG)

Parents with children above the age of 16 years may receive extended allowance in case children are still attending compulsory or special schools.

For children who are studying at senior high schools, they are entitled of receiving the study allowance, whose amount is the same of the general child allowance, but it is paid out over ten months (from September to June), until the child turns 20. For children 16-18 the grants are paid to the parents, while when the pupils turn 18 they become the receivers.

In both cases, large family supplement can be provided in case the child is still living with the family and he/she is not married. In case of low-income families, the child may be entitled to a supplement.

SINGLE PARENTAL FAMILY ALLOWANCE (UNDERHÅLLSSTÖD)

When parents do not live together (e.g., they are divorced), the non-resident parent must pay the child support (underhållsbidrag), which is to cover the cost of child's housing, food, and leisure interests. When the child support is not paid, the Swedish Social Insurance Agency pays for the maintenance support (underhållsstöd). The maximum amount paid by the state is 1573 SEK/month (approx. 155 euros) until the child turns 11, 1723 SEK/month (170 euros) until child turns 15, and 2073 SEK/month (205 euros) until the child gains his autonomy.

The allowance is calculated on income base, and it can be paid also in case both parents have a low income and the child support paid by the non-resident parent is below the amount of the maintenance support.

HOUSING ALLOWANCE FOR FAMILIES WITH CHILDREN (BOSTADSBIDRAG TILL BARNFAMILJER)

The Swedish Social Insurance Agency pays a housing allowance to families with children whose rent is higher than 1400 SEK/month. The level of the benefit depends on the number of children (till age of 18 or if they are students), the family income and the size and rent of the house. Even though the allowance has been designed for families with low income, also families whose income is above the national average are entitled to receive the allowance.

ALLOWANCES FOR FAMILIES WITH DISABLED CHILDREN (VÅRDBIDRAG) OR CHILDREN WITH DISABILITIES (OMVÅRDNADSBIDRAG)

For families with disabled children or children with disabilities, parents can ask for specific allowances for care needs. In particular, if the child requires more supervision and/or healthcare than a child without disabilities and this extra-care is needed for at least 6 months, the parents can receive a care allowance.

CARE FOR A SICK CHILD (VAB)

Parents with a sick child who is more than 8 months old and younger than 12 years old can ask to the Swedish Social Insurance Agency for a compensation for the days off the parents have to take to care for the sick child. The amount is about the 80% of the parent's salary, but it cannot exceed 2975 SEK (approx. 2937 euros).

Despite the availability of many sources of financial support for families with children, they basically add to the great support provided by the state through public and free social services (e.g., high-quality child-care, free health care, free dental care, free mental health services, free sports, and a substantial child welfare program). At the same time, it seems that while Swedish family policies have contributed to weaken the male-breadwinner model, they are not enough to sustain the dual earner / dual carer model, as suggested also by the much lower use of parental leave among fathers compared to mothers (Haas and Hwang 2019)³. Additionally, family policies in Sweden have been not especially performant in contrasting poverty among families who cannot fully ac-

3 Haas, L., & Hwang, C. P. (2019). Policy is not enough—the influence of the gendered workplace on fathers' use of parental leave in Sweden. *Community, Work & Family*, 22(1), 58-76.

cess public welfare, for example because they are not citizens (Karlsson and Vamstad 2018)⁴, thus compromising the possibility to ensure good and safe childhoods to their children.

4 Karlsson, M., & Vamstad, J. (2018). New deeds for new needs: Civil society action against poverty in Sweden. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 1-12.

La politica per le famiglie in Germania

EDITH PICHLER¹

I governi della Germania hanno sviluppato, a partire dagli anni Cinquanta, una serie di misure di sostegno per le famiglie: il Kindergeld (assegno familiare), l'Elterngeld (assegno parentale), il Kinderzuschlag (un assegno familiare integrativo) ed il cosiddetto Bildungspaket assegno per promuovere la formazione e la partecipazione ai servizi educativi-culturali di bambini e giovani provenienti da famiglie bisognose. Nell'insieme una politica divenuta più generosa negli anni recenti a seguito dei mutamenti strutturali del mercato del lavoro, della crisi economica, delle vicende pandemiche.

KINDERGELD, O ASSEGNI FAMILIARI

Il Kindergeld è stato introdotto nel 1954 come compensazione fiscale. Con gli assegni familiari i genitori ricevono un aiuto finanziario per le spese aggiuntive date dal mantenimento dei figli. Il diritto agli assegni familiari ha due basi giuridiche: la legge federale sugli assegni familiari (BKGG) e la legge sull'imposta sul reddito (EStG). Indipendentemente dal reddito della famiglia si ha diritto agli assegni familiari fino al compimento del 18° anno di vita dei figli, esteso a 25 anni se studiano o fanno formazione professionale, o a 21 anni se sono disoccupati. Gli assegni familiari vengono corrisposti alla persona che alleva e mantiene il bambino, perciò in linea di principio ai genitori biologici, ai genitori adottivi, ai genitori acquisiti che hanno accolto i figli del coniuge nella loro famiglia, ai nonni od altri familiari che hanno accolto i nipoti nella loro famiglia, ed ai genitori affidatari,

L'importo dell'assegno familiare, dal 1° gennaio 2021, è di 219 Euro per il primo e il secondo figlio, 225 euro per il terzo, 250 euro dal quarto in poi. In alternativa al diretto versamento dell'assegno alle famiglie, è prevista la possibilità di una detrazione fiscale annuale per i figli a carico. Per i genitori con un reddito familiare di oltre 60.000 euro questa opzione risulta in genere più vantaggiosa. In questo caso è lo stesso ufficio del-

¹ Centre for Citizenship, Social Pluralism and Religious Diversity dell'Università di Potsdam.

le imposte, dopo una verifica, a determinare quale delle due alternative sia più favorevole per i genitori. Gli assegni familiari non vengono perciò corrisposti, ma presi in considerazione nell'imposta sul reddito con una detrazione fiscale. Anche i cittadini stranieri (se provenienti da alcuni paesi) occupati o che percepiscono una indennità di disoccupazione o di malattia, hanno diritto agli assegni familiari. Sempre che siano residenti o abbiano un permesso di soggiorno, o siano rifugiati richiedenti asilo.

Il Kindergeld viene versato anche per i figli che risiedono nel paese di provenienza dell'avente diritto, ma non viene corrisposto se questi vi sono titolari di un analogo assegno. Nel marzo 2021, 83.126 cittadini italiani in Germania ricevevano il Kindergeld per 141 mila figli dei quali 4.009 risiedevano in un altro Paese dell'Unione Europea, si presume nella maggioranza dei casi in Italia. Nel 2019 il Kindergeld è costato 38,8 miliardi di euro, pari all'11% del bilancio federale; circa un quinto di questa somma è andata ai figli di stranieri (in piccola parte – il 4,4% – ai figli d'Italiani)

Con l'avvento della pandemia il governo ha deciso di elargire, per il 2020, un Kinderbonus annuale di 300 Euro per figlio, ridotto a 150 nel 2021. Un aiuto finanziario per le famiglie, ma inteso anche come stimolo economico per sostenere la domanda interna.

ELTERNGELD, ASSEGNO PARENTALE

L'assegno parentale è stato introdotto per la prima volta nel 2007, con l'obiettivo di promuovere la pianificazione familiare e rappresenta un cambiamento di paradigma nella politica familiare. Esso fornisce sostegno ai genitori che dopo la nascita non lavorano, o lavorano con orario ridotto per accudire il figlio. Questo sostegno spetta alle madri e ai padri. Chi percepisce questa prestazione può lavorare fino a un massimo di 30 ore alla settimana. È possibile inoltre non svolgere alcuna attività lavorativa. L'Elterngeld permette ai genitori di lasciare temporaneamente il posto di lavoro senza dover subire una decurtazione del reddito o perdere il posto di lavoro e si configurava, nelle intenzioni del legislatore, come un incoraggiamento alla procreazione.

L'assegno, corrisposto per i primi 14 mesi di vita dei neonati, spetta ai lavoratori sia autonomi che dipendenti, privati e pubblici. Anche i genitori senza reddito – casalinghe, disoccupati, studenti e tirocinanti – possono richiedere l'assegno parentale e ricevere l'importo minimo. Nel 2019 lo Stato ha investito circa 7 miliardi per coprire le richieste del Elterngeld.

L'assegno parentale di base copre il 65 per cento del mancato reddito netto e varia da un minimo di 300 a un massimo di 1.800 euro al mese, a seconda del reddito percepito prima della nascita del figlio. Genitori che hanno un reddito imponibile superiore a 500.000 euro (300.000 dal prossimo settembre) e genitori single con più di 250.000 euro non hanno diritto all'assegno parentale. Nel 2020 circa 1,9 milioni di persone hanno ricevuto l'assegno parentale, per una durata di 14,5 mesi se donne e di 3,7 mesi se uomini.

KINDERZUSCHLAG E BILDUNGSPAKET, ASSEGNO INTEGRATIVO E ASSEGNO DI FORMAZIONE

A seguito delle modifiche restrittive nell'ambito della legislazione sociale introdotte dal governo Schröder e della deregolazione del mercato del lavoro, che fa della Germania un paese con un ampio settore a basso salario, si assiste ad un aumento di cosiddetti *working poor*, persone che spesso sono costrette a chiedere come integrazione un assegno sociale, come nel caso del Kinderzuschlag. Famiglie a basso reddito possono fare richiesta di un supplemento agli assegni familiari per coprire ulteriori spese necessarie per allevare e mantenere i figli. L'assegno familiare supplementare può arrivare fino a 205 euro a figlio, a seconda della situazione finanziaria della famiglia. Nel 2019 il Governo ha investito 445 milioni di Euro per il Kinderzuschlag, 195 dei quali per genitori stranieri (7,3 per i genitori italiani).

Gli studi Pisa dell'OECD hanno rilevato che in Germania il successo scolastico dipende in maniera rilevante dal milieu di provenienza e dal capitale culturale ed economico della famiglia. Così spesso non è facile per i genitori che dipendono dai diversi servizi sociali e assistenziali offrire ai propri figli le stesse opportunità nel tempo libero o nella scuola offerte dai genitori con redditi più elevati. Per alleviare questa situazione, all'inizio del 2011 è stato predisposto un pacchetto educativo per consentire ai figli di famiglie a basso reddito, che ricevono il Kinderzuschlag, di partecipare alle diverse attività sociali e culturali: come gite, attività musicali, sport, la mensa scolastica o dell'asilo. Il pacchetto ha erogato, nel 2019, 745 milioni di euro. Molti genitori, pur avendone diritto, non accedono al Bildungspakete perché si teme che i figli possano essere vittime di pregiudizi, stereotipi e forme di rifiuto perché "dipendenti" dai soldi dello Stato". Citando Serge Paugam, la "povertà" viene stigmatizzata.

ALCUNE OSSERVAZIONI

Con l'introduzione del Kindergeld negli anni '50 il governo della CDU tendeva a salvaguardare la famiglia nel modello tradizionale, con il marito unico breadwinner e la moglie nella funzione di casalinga. Lo Stato doveva perciò intervenire per garantire un dignitoso tenore di vita alle famiglie che disponevano di un unico introito nel bilancio familiare. Processi di individualizzazione e modernizzazione hanno trasformato la Germania a partire dalla metà degli anni '60, ed hanno contribuito a mettere in discussione i ruoli familiari con la richiesta di condivisione del lavoro domestico e maggiore partecipazione femminile sul mercato del lavoro. L'introduzione del Elterngeld può essere interpretato come la risposta a questi processi. La politica familiare del governo e della CDU di Merkel è assai cambiata se confrontata con quella della CDU di Adenauer.

Nonostante quella che appare come una “generosa” politica sociale per le famiglie, non mancano le critiche. Una di queste è che la politica familiare tedesca si concentra principalmente sui benefici in denaro erogati direttamente alle famiglie, invece di investire e migliorare le infrastrutture, come gli asili nido, in modo che i genitori possano conciliare più facilmente famiglia e lavoro. Per quanto riguarda il Kindergeld, alcuni esperti lo considerano socialmente ingiusto perché corrisposto sia alle famiglie bisognose che a quelle benestanti, se non facoltose. Diverse analisi confermano inoltre che l'assegno familiare nella sua forma attuale induce le madri del ceto medio e medio-alto a restare a casa, mentre fornisce scarso aiuto alle famiglie povere. Secondo uno studio recente della Bertelsmann Stiftung (2020) più di un bambino su cinque in Germania cresce in povertà, si tratta di 2,8 milioni di bambini e giovani sotto i 18 anni. Nonostante un lungo periodo di sviluppo economico, secondo gli autori dello studio, la povertà infantile e giovanile è da anni ferma a questo livello elevato, e la crisi determinata dalla pandemia aggraverà ulteriormente la situazione dei bambini poveri e delle loro famiglie.

BIBLIOGRAFIA

Bertelsmann Stiftung, 2020, *Factsheet Kinderarmut in Deutschland*, Gütersloh.

Die Zeit

Heinrich-Böll-Stiftung/ Dorothee Schulte-Basta, 2018, *Sicherer Start! Für eine bundesweite Kinder-teilhabe-strategie*, Berlin.

Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Kurzbericht 92/2020, 6. September 2020, *Etwa die Hälfte des Kinderbonus soll ausgegeben werden*, Köln.

Family benefits in Poland and other Central European countries: a cornerstone of new pronatalism?

ZUZANNA BRZOZOWSKA¹ AND TOMÁŠ SOBOTKA²

FAMILY POLICIES IN POST-SOCIALIST COUNTRIES

A distinct feature of current family policies in post-socialist countries of Central Europe is their strong focus on monetary support of families. This is in part justified by lower earnings and living standards compared with the neighbouring Austria and Germany. But it also signals an unwillingness of the governments to invest in childcare and other services, to nurture flexible opportunities to combine work and childrearing, or to engage with more controversial issues such as supporting gender equality and father's involvement. As a result, Central European countries today combine relatively generous overall spending on family-related policies (except in Slovakia they spend above-average share of their GDP on families among the European Union countries; OECD 2021) with a poor level of public childcare provision for children below age three. Slovakia, Czechia and Poland have the lowest early childcare enrolment in the European Union (with fewer than 10% of children aged two or younger enrolled in 2017), and Hungary is performing only slightly better (16%; OECD 2021).

After the collapse of state socialism, the region saw re-familialisation of family policy. The 1990s were marked by a retreat of the state from support of the family: crèches and kindergartens were being closed down on a massive scale and family benefits and transfers were cut and/or transformed from universal to means-tested (Kotowska 2019; Frejka et al. 2016). A decade later, and partly in response to the dramatic declines in fertility – the TFR dropped to the “lowest-low” levels of 1.1-1.4 around 2000 –, the governments in Czechia, Poland

1 Vienna Institute of Demography (OeAW), Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital (IIASA, OeAW, University of Vienna)./

2 Vienna Institute of Demography / Wittgenstein Centre.

and Hungary started to gradually implement family policy reforms (Frejka et al. 2016).

POLAND

In Poland, the first pivotal change took place in 2013: the 20-week long maternity leave (with the last 6 weeks now freely divided between the parents) was complemented by 32 weeks of parental leave that could be shared between the parents without any restrictions. Thus, the maternity and parental leaves sum up now to 52 weeks. The first half of that time is compensated at 100% of the last year's salary, whereas for the remaining 26 weeks the wage replacement amounts to 60%.

The most recent as well as the most famous and the most controversial reform in Poland has been the programme “Family 500+”, introduced in 2016 by the conservative nationalist coalition. The monthly tax-free child benefit of 500 PLN (approximately 110 EUR or one-third of the 2019 net minimum salary) is paid until child's 18th birthday (Magda et al. 2020). Initially, it was designed as means-tested for the first child and as universal for every additional child but in mid-2019 it became universal for each child. The programme aims to “improve the demographic situation [in Poland], reduce the poverty among children and invest in the family” (Ministry of Family and Social Policy 2021). Its idea was announced already during the 2015 parliamentary election campaign and without a doubt helped the then opposition leader, Law and Justice, win the election. Meanwhile, the programme has become so popular that no political party can imagine taking it away.

From the very beginning, demographers were sceptical about the “Family 500+” programme as a pronatalist measure. It has been argued that the scheme does not address the most pressing need of small children's parents: the widely-accessible high-quality institutional childcare. However, the government sees the “Family 500+” programme as a great success. Indeed, fertility rates increased in the first two years after introducing the scheme: the total fertility rate (TFR) went up from 1.32 in 2015 to 1.39 in 2016 and 1.48 in 2017 (Eurostat 2021a). Since 2018, the TFR has been declining, indicating that the policy did not bring about a sustained change in fertility level. In line with government's goal, the share of third and later births has been increasing since the programme implementation, from 14.8% in 2015 to over 21% in 2020 (Central Statistical Office 2021).

An undisputable and anticipated result of the programme has been a reduction of poverty among families with children, especially those with three or more children. In this group, the figures are now less than half of what they were before 2016 (Eurostat 2021b). Nevertheless, some economists point out that the poverty reduction should be, in fact, much larger given the enormous cost of the “Family 500+” scheme (Magda et al. 2019): between 2015 and 2020, the public social expenditure on family policy more than doubled, rising from 1.8% to 4% of the GDP (Ministry of Family and Social Policy 2021). The very much feared side-effect of the programme, the decline in female labour supply, has not been fully evaluated yet. In the first year after launching the scheme, 2% to 3% of women are estimated to have withdrawn from the labour market because of the “Family 500+” benefit (Magda et al. 2020), but it is not clear how long-lived the effect was.

SLOVAKIA, CZECHIA AND HUNGARY

The “Family 500+” programme has resonated beyond the Polish borders. In May 2021, a suggestion to introduce a similar scheme in Slovakia sparked a heated debate. The country has currently the least generous child benefits, amounting to EUR 25.50 per child each month (Slovak Ministry of Labour 2021). More resources are provided for the parents caring for children below age 3, who receive a monthly parental benefit of EUR 275.90 (or EUR 378.10 for a parent who was on maternity leave prior to claiming the benefit).

In Czechia, monthly child benefits are also low, amounting to CZK 500 – 1,000 (EUR 20-40) depending on children’s age and parents’ income. The main financial support is provided in the form of tax breaks (representing close to 1% of the GDP, i.e., one third of total government spending for families) and a generous parental leave allowance, which has increased to CZK 300,000 (ca EUR 11,800) since 2020 (Czech Ministry of Labour 2021). This amount is distributed in monthly instalments to the parent who is the primary carer of a child below age four, with relatively flexible conditions regarding the length of parental leave (with a ceiling of the payment at CZK 43,370 per month), employment during the leave, and its sharing between both parents.

Among the four countries, Hungary provides the highest monetary support for families and declares the objective to raise fertility and improve the country’s demographic situation among the key aims of its fam-

ily policy (Makay 2019). However, in the vast and complex system of family support, universal child benefits (family allowance and childcare allowance) are fairly low and their relative value has decreased over time (Makay 2019). Much more attention has been paid to the benefits dependent on wages, including tax breaks, and on providing childcare benefits to parents raising children below the age of three. The main element of this support is childcare benefit (*gyed*) amounting to 70% of the parent's previous earnings. Since 2014 this benefit can also be claimed by the parents who continue working part-time or full time.

Over the last two decades, financial support of families in Czechia, Hungary, and Poland has increased considerably. It has also become politicised: monthly cash benefits, parental allowances and tax breaks have become an important means for the governments to seek popularity and legitimacy and, at the same time, to pursue pronatalist aims. However, past experience suggests that financial incentives alone are unlikely to stimulate a sustained and sizeable rise in fertility (Sobotka et al. 2019).

REFERENCES

- Central Statistical Office. (2021). Baza Demografia [Demography Database]. <https://demografia.stat.gov.pl/BazaDemografia/Tables.aspx>. Accessed 18 June 2021
- Czech Ministry of Labour (2021). Rodinné dávky [Family benefits]. *The Ministry of Labour and Social Affairs*. Accessed 24 June 2021.
- Eurostat. (2021b). *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and household type – EU-SILC and ECHP surveys*.
- Frejka, T. and Gietel-Basten, S. 2016. Fertility and family policies in Central and Eastern Europe after 1990. *Comparative Population Studies*, 41(1, 2016): 3-56.
- Kotowska, I. E. (2019). Uwagi o urodzeniach i niskiej dzietności w Polsce oraz polityce rodzinnej wspierającej prokreację [On births and low fertility in Poland and family policy supportive for child-bearing]. *Studia Demograficzne*, (2(176)).
- Makay, Zsuzsanna. 2019. "The family support system and female employment." Chapter 5 in J. Monostori, P. Őri, and Z. Spéder (eds.). *Demographic Portrait of Hungary 2018*. Budapest: Hungarian Demographic Research Institute.
- Magda, I., Brzeziński, M., Chłoń-Domińczak, A., Kotowska, I. E., Myck, M., Najsztub, M., & Tyrowicz, J. (2019). „Rodzina 500+” – ocena programu i propozycje zmian [The “Family 500+” programme: An appraisal and suggestions for changes].
- Magda, I., Kielczewska, A., & Brandt, N. (2020). The effect of child benefit on female labor supply. *IZA Journal of Labor Policy*, 10(1), 10–17.
- Ministry of Family and Social Policy. (2021). Rodzina 500 plus [‘The Family 500 plus’]. *Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej*. Accessed 17 June 2021.

OECD. (2017). *Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education*. OECD Publishing. Accessed 3 February 2019.

OECD. (2021). *OECD Family Database (Data on government spending on family benefits and childcare enrollment; Tables PF1.1 and PF3.2)*. Accessed 24 June 2021.

Slovak Ministry of Labour (2021). Podpora rodín s deťmi. Peňažná pomoc [Support of families with children. Financial assistance]. *The Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic*.

Sobotka, T., Matysiak, A. and Brzozowska, Z. (2019), Policy responses to low fertility: how effective are they?. New York: *UNFPA, Working Paper No. 1, May 2019 Technical Division Working Paper Series, Population and Development Branch*.

I bambini di Putin

MASSIMO LIVI BACCI¹

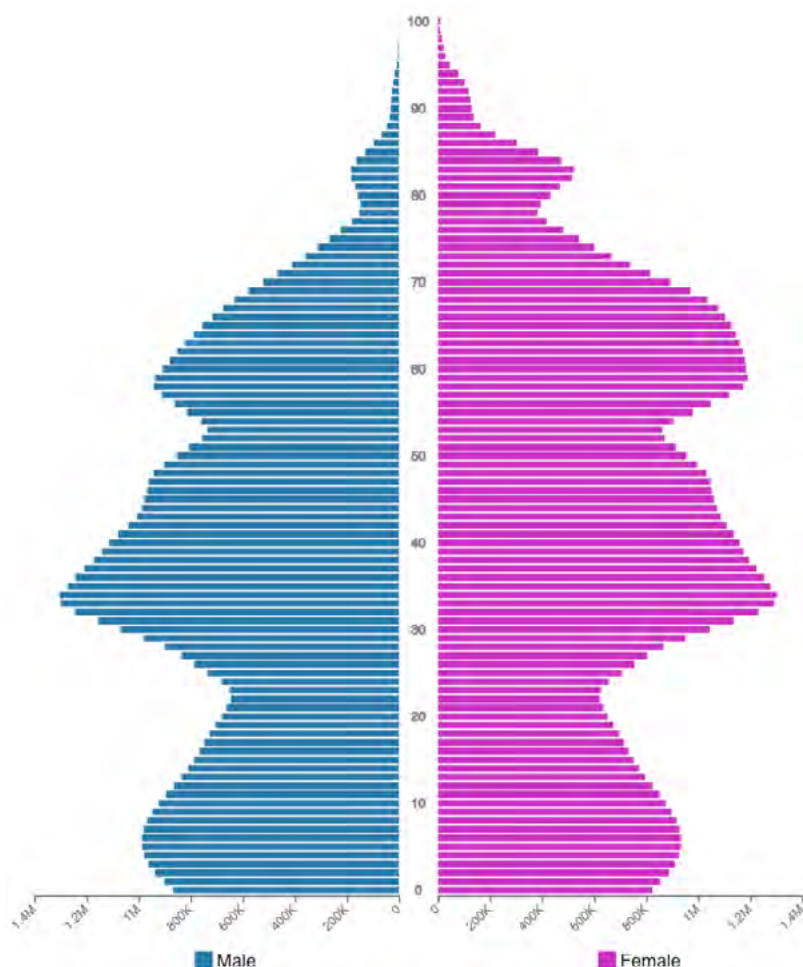
La questione demografica, da quando l'Unione Sovietica si è scongelata, preoccupa i governanti della Russia. Non è una novità: della crescita della popolazione Stalin aveva fatto una bandiera, tanto da annullare il Censimento del 1937 ("liquidando" l'equipe che l'aveva organizzato) perché conteggiò una popolazione assai inferiore alle attese. Tuttavia, nonostante le carestie degli anni '30, e il sanguinoso conflitto mondiale, l'Unione Sovietica aveva mantenuto nei decenni successivi alla fine della guerra un tasso di crescita notevole.

LA CRISI DEMOGRAFICA

La fine del regime sovietico ha coinciso con una profonda crisi demografica: collasso della natalità, collasso del sistema sanitario e della protezione sociale in genere, forte aumento della mortalità, soprattutto tra gli uomini, tumultuosi rientri di russi "etnici" dalle nuove repubbliche indipendenti. La popolazione ha smesso di crescere e ha iniziato un declino solo in parte contrastato dall'immigrazione, e dall'annessione della Crimea nel 2014. A queste vicende si deve la tormentata distribuzione delle età del paese (Figura 1).

¹ Università di Firenze.

Figura 1: La tormentata piramide delle età in Russia, 2021



Fonte: worldpopulationreview.com

La Russia è il paese più esteso del mondo: oltre 17 milioni di chilometri quadrati, il 12% delle terre emerse del pianeta, con una popolazione che è meno del 2% di quella mondiale. Ma al contrario degli altri paesi territorialmente giganteschi (Canada e Stati Uniti, con quasi 10 milioni di kmq ciascuno, Brasile, con 8,5 milioni), che hanno confinanti amici, etnicamente simili e non conflittuali, la Russia ha un vicinato o troppo potente e popoloso (la Cina), o tradizionalmente in dura competizione e conflitto. Fin dall'epoca di Pietro il Grande, il rafforzamento dei confini dell'impero è stato una priorità dei governi, che hanno sostenuto sia il popolamento del sud della parte europea, sia l'insediamento nei territori semideserti oltre gli Urali, in Siberia, nel Grande Nord, nel Lontano Est. La crisi demografica, e le prospettive di una sensibile riduzione della popolazione nei prossimi decenni, ha dunque riportato in primo piano la questione demografica,

sulla quale Putin ritorna con frequenza, l'ultima volta lo scorso 19 Giugno al Congresso del Partito, come riporta l'agenzia TASS: "Le autorità del paese debbono concentrarsi nello sforzo di rovesciare la complessa situazione demografica (...) per una serie di fattori oggettivi, siamo di fronte a una trappola demografica (...) Una famiglia forte e prospera, con figli, è il futuro della Russia".

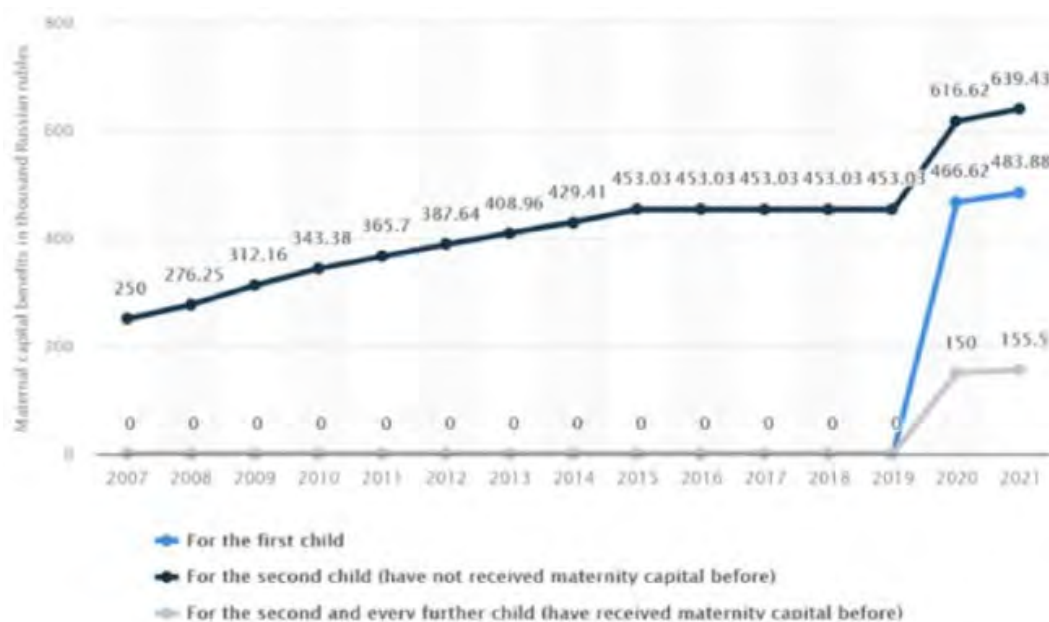
IL "CAPITALE MATERNO"

Non solo retorica, però. Fin dal 2007, la Russia ha messo in atto una forte politica pro-natalista, della quale abbiamo dato notizia in passato². Si tratta di un pacchetto di misure che va sotto il nome di "Capitale per la Maternità e per la Famiglia", comunemente detto "Maternity Capital" (MatCap). Esso consiste, essenzialmente, in una considerevole somma di denaro messa a disposizione delle famiglie che hanno un figlio, e che può essere spesa: a) per il miglioramento delle condizioni di vita: nella maggioranza dei casi, per spese di acquisto o ristrutturazione dell'abitazione, per l'accensione di un mutuo o per il pagamento dei ratei di un mutuo in essere; b) per l'istruzione dei figli; c) per costituire un fondo pensione per le madri. Fino al 2019 il MatCap veniva assegnato solo alla seconda nascita (o nascita di ordine superiore), ma a partire dal 2020 anche i primogeniti fanno scattare il diritto al MatCap per una somma minore (che però viene integrata nel caso di una seconda nascita). Il MatCap, nel 2021, ammonta a 484.000 rubli annui per le madri che hanno un primo figlio, che al cambio corrente (15 luglio 2021, un rublo = 0,011 €) equivale a € 5.324. Per le famiglie che hanno un secondo figlio (o un figlio di ordine più alto), il MatCap è di 639.000 rubli (€ 7.029) (Figura 2). Si tratta di somme rilevanti, se si tiene conto che il reddito pro capite (nel 2020) è di circa € 8.500. Le autorità russe stimano che nel 2021 oltre un milione di famiglie usufruiranno del MatCap. Il MatCap può essere ricevuto solo una volta, viene indicizzato annualmente al costo della vita, può essere richiesto senza limiti di tempo, è esente da tasse. Altre provvidenze minori riguardano le famiglie a reddito più basso. Non c'è dubbio che si tratta di un forte incentivo che non ha paralleli nel mondo occidentale; gli effetti sono stati notevoli, anche se è tuttora in discussione se essi siano transitori o seppure abbiano determinato un cambiamento nelle preferenze riproduttive delle coppie. Stando ai dati, il numero annuo delle nascite, pari a 2,3-2,4 milioni

2 Massimo Livi Bacci - *La Russia, troppo grande e troppo vuota?* - "Neodemos", 11 Settembre 2018

negli anni '80 (TFT, o figli per donna, pari a circa 2,2), scendeva rapidamente dopo il 1990, raggiungendo il minimo di 1,2 milioni (TFT 1,16) nel 1999; risaliva poi a 1.5 milioni nel 2006, anno precedente all'introduzione del MatCap. La nuova politica sembrava avere successo, e le nascite superarono 1,9 milioni nel 2014-15, ma nell'ultimo quinquennio sono andate diminuendo, fino a poco più di 1,4 milioni nel 2020 (TFT di 1,5). In realtà la diminuzione recente ha riguardato tutti gli ordini di nascita, anche i primogeniti, e questa è la ragione per l'estensione del MatCap anche ai genitori di questi. Analisi demografiche raffinate – non possibili con i dati a disposizione – potranno convalidare l'ipotesi che l'ingente investimento di risorse abbia dato risultati positivi di corto-medio periodo, ma che non abbia inciso sensibilmente sui piani riproduttivi di lungo periodo delle coppie. La propaganda governativa insiste che il MatCap avrebbe consentito la nascita di 4 milioni di bambini, dal 2007 a oggi, che altrimenti non sarebbero nati senza gli incentivi messi in campo: le controprove però non possono esistere e il dibattito resta aperto.

Figura 2: Valore del Capitale Materno (Maternity Capital, MatCap) in migliaia di rubli (1 rublo = 0,011 euro, 15-07-2021), 2007-2021



Fonte: Russia Pension Fund

LA SALUTE MALFERMA DELLA RUSSIA

L'aspetto più fosco della crisi della Russia al giro del millennio, ha riguardato il peggioramento delle condizioni di salute della popolazione,

sintomo inequivocabile dello stato di emergenza sociale nel quale era precipitato il paese. Se si considera la speranza di vita, la crisi appare in tutta la sua crudezza, soprattutto tra i maschi: fino agli anni '80 questa era cresciuta in modo soddisfacente, da 54 anni nel 1950-55 a 64 nel 1985-90, poi l'improvviso arretramento a 59 anni tra il 1995 e il 2005, un livello inferiore a quello dei paesi più poveri dell'America centrale, e di quasi 20 più basso di quelli propri dell'Europa occidentale. Solo negli ultimi anni la speranza di vita è tornata ai livelli, pur molto bassi, della fine degli anni '80, ma rimanendo di ben dodici anni inferiore alla media dell'Europa occidentale (66,8 anni nel 2015-20, contro 79,2; 81 in Italia). La crisi ha toccato anche le donne, ma in modo molto più blando. I fattori della crisi della salute sono, ovviamente molteplici, sia di natura medico-strutturali (presidi sanitari obsoleti; inadeguatezza e costo dei farmaci ecc.), sia socio-ambientale (inquinamento), sia comportamentale (alcolismo, violenza) o economico (povertà, emarginazione). La Tabella 1 pone a confronto alcuni indicatori di salute e sopravvivenza di tre paesi dell'est (Russia, Ucraina e Polonia) e di due dell'ovest (Germania e Italia). Restrungendo il confronto tra Russia e Italia, i maschi russi vivono 13 anni in meno degli italiani, le donne 7 anni in meno; tra i 30 e i 70 anni, muore il 24% degli uomini russi per malattie cardiovascolari e respiratorie contro il 9% degli italiani; ogni 100.000 abitanti ci sono 7,8 morti per omicidio, 25,1 per suicidio e 12 per incidenti stradali in Russia, ma le corrispondenti proporzioni per l'Italia sono 0,7; 6,7; e 5,3. I russi, inoltre, consumano più alcol e fumano di più degli italiani. Questi dati confermano inequivocabilmente l'esistenza di una grave crisi sociale e sanitaria che la crisi pandemica, tra l'altro, ha approfondito.

Tabella 1: Alcuni indicatori di salute e sopravvivenza, Russia, Polonia, Germania, Italia, Ucraina e regione europea, 2019

	Germania	Italia	Polonia	Russia	Ucraina	Europa
Speranza di vita alla nascita, maschi	78,7	80,9	74,5	68,2	68	75,1
Speranza di vita alla nascita, femmine	84,8	84,9	81,9	78	77	81,3
Speranza di vita in buona salute, maschi	69,7	71,2	65,9	60,7	60,6	66
Speranza di vita in buona salute, femmine	72,1	72,6	71,3	67,5	67,8	70
% mortalità 30-70 anni, CVD, CRD, tumori	12,1	9	17	24,2	25,5	16,3
Morti per omicidio, per 100.000 ab.	0,9	0,7	0,8	7,8	6,3	2,9
Morti per suicidio, per 100.000 ab	12,3	6,7	11,3	25,1	21,6	12,8
Morti per incidenti stradali, per 100.000 ab	3,8	5,3	9,4	12	16,2	7,4
Consumo alcol, popolazione 15+ (litri/anno)	12,8	8	11,9	10,5	8,3	9,5
% dei fumatori nella popolazione 15+	28	23,4	26	28,3	25,5	26,3

Fonte: World Health Organization, Europe Health Report

Se il MatCap è riuscito ad alleviare, seppure transitoriamente, la bassissima natalità, la Russia non è ancora riuscita ad erodere l'enorme distacco che la separa dai paesi occidentali, per quanto riguarda la salute e la longevità. La sua demografia rimane debole: le stesse proiezioni della statistica ufficiale (Rosstat) prevedono una lenta erosione della popolazione nel prossimo quindicennio (ipotesi "media", da 147 a 144 milioni); un declino maggiore viene segnalato dalle proiezioni delle Nazioni Unite (da 146 a 141 milioni, con una ulteriore discesa a 136 nel 2050). Le previsioni di Rosstat prevedono un'immigrazione netta tra le 200 e le 300mila unità annue, non molto per un paese così grande con un ricchissimo capitale di risorse naturali. Ma la migrazione pone problemi politici e geopolitici assai intricati ai quali Neodemos intende dedicare una specifica attenzione.